



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

CAINÃ ALMEIDA DIAS

**GESTÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS: ANÁLISE DAS FALHAS
PRÁTICO-OPERACIONAIS DAS LICITAÇÕES DA UFBA**

Salvador
2019

CAINÃ ALMEIDA DIAS

**GESTÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS: ANÁLISE DAS FALHAS
PRÁTICO-OPERACIONAIS DAS LICITAÇÕES DA UFBA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Salvador
2019

Escola de Administração - UFBA

D541 Dias, Cainã Almeida.

Gestão de processos licitatórios: análise das falhas prático-operacionais das licitações da UFBA / Cainã Almeida Dias. – 2019.

102 f.: il.

Orientadora: Profª. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2019.

1. Universidade Federal da Bahia – Licitação pública - Estudo de casos.
2. Universidades e faculdades – Compras (Serviço público) 3. Administração pública - Contratos administrativos – Avaliação. 4. Planejamento administrativo. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
II. Título.

CDD – 342.05

CAINÃ ALMEIDA DIAS

**GESTÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS: ANÁLISE DAS FALHAS
PRÁTICO-OPERACIONAIS DAS LICITAÇÕES DA UFBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 28 de junho de 2019

Prof.^a Dr.^a Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Prof.^a Dr.^a Sielia Barreto Brito
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Prof.^a Dr.^a Elizabeth Matos Ribeiro
Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha
Docente da Universidade Federal da Bahia.

À minha mãe e família pelo amor e apoio de sempre.

DIAS, Cainã Almeida. Gestão de Processos Licitatórios: Análise das Falhas Prático-Operacionais das Licitações da UFBA. 102 f. 2019. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A Licitação Pública é um instrumento para a salvaguarda do interesse público e concretização dos propósitos institucionais da UFBA. Nesse sentido, essa pesquisa teve por objetivo o estudo das falhas prático-operacionais dos processos licitatórios da Universidade Federal da Bahia. A abordagem teórica ancorou-se nos estudos atinentes à Administração Pública nos processos licitatórios, às compras públicas e às licitações, notadamente na modalidade pregão eletrônico. A pesquisa tem natureza qualitativa, descritiva e aplicada. Como instrumento de coleta de dados utilizou-se questionário, entrevistas semiestruturadas e documentos. Como técnica de tratamento dos dados foi utilizada a estatística descritiva com análise de frequência e médias ponderadas, bem como análise de conteúdo. Por meio da aplicação do questionário, identificou-se junto aos agentes envolvidos as ocorrências de falhas nas fases internas e externas dos processos licitatórios, bem como aspectos sobre valorização institucional e comprometimento pessoal dos agentes envolvidos. Em seguida, analisou-se as falhas prático-operacionais na percepção dos servidores que possuem centralidade nas atividades licitatória. Posteriormente, foram analisadas as republicações efetuadas nas licitações da universidade. Os resultados da investigação confirmaram os pressupostos e demonstraram a necessidade de melhoria no planejamento de compras da universidade para evitar a requisição pelas unidades acadêmico-administrativas de itens em desacordo com os seus interesses ou não condizentes com as suas reais necessidades. Demonstrou-se também a necessidade de maior cuidado na realização da pesquisa de preços, com vistas a evitar erros, preferencialmente com o assessoramento da área requisitante em licitações de objeto complexo. Além disso, as falhas apontadas na fase externa dos processos licitatórios indicam a necessidade de melhorias na aceitação da proposta, com a designação de servidores com conhecimento técnico sobre o bem licitado, assim como a confecção de matriz de responsabilidade para dirimir dúvidas sobre as competências procedimentais. A análise documental sinalizou que entre Janeiro de 2016 e Fevereiro de 2019 aproximadamente 25% dos pregões eletrônicos publicados apresentaram falhas no termo de referência que só foram corrigidas em virtude de impugnação ao edital ou pedido de esclarecimento por parte dos licitantes. Por fim, após o mapeamento e análise das falhas e algumas propostas de melhoria, sugere-se a realização de trabalhos que venham a buscar alternativas para elidi-las ou minimizá-las em universidades públicas ou mesmo em outros órgãos governamentais.

Palavras-chave: Administração Pública. Processos licitatórios. Compras Públicas. Pregão eletrônico.

DIAS, Cainã Almeida. Bidding Process Management: Analysis of Operational Practices Failures of UFBA. 102 p. 2019. Dissertation (Master degree) - School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The Public Bidding is an instrument for safeguarding public interest and achievement of institutional proposals of UFBA. In this sense, this research had as objective the study of practical-operational flaws of bidding process at Federal University of Bahia. The theoretical approach was anchored in studies related to Public Administration in bidding processes, public purchases and biddings, notably in the electronic trading modality. The research was qualitative, descriptive and applied. Data was collected through a questionnaire, semi-structured interviews and documents. As treatment technique was used descriptive statistics with frequency analysis and weighted averages, as well as content analysis. By means of a questionnaire, were identified with the agents involved the occurrence of failures in the internal and external phases of the processes, as well as aspects about institutional valorization and personal commitment of the agents. Then was analyzed the practical-operational failures in the perception of servers that have centrality in the bidding activities. Subsequently, the replications made in the biddings of the university were analyzed. The results of the investigation confirmed the assumptions and demonstrated the need for improvement in planning of purchases of the university to avoid the requisition by the units of items in disagreement with their interests or not in accordance with their real need. It was also demonstrated the need for greater attention in carrying out the price survey, with a view to avoiding errors, preferably with advice of the requesting area in complex object tenders. In addition, the shortcomings pointed in the external phase of bidding processes indicate the need for improvements in the acceptance of the proposal, with designation of servers with technical knowledge about the bidding items, as well as the creation of a responsibility matrix to resolve doubts about procedural competencies. The documentary analysis indicated that between January 2016 and February 2019, approximately 25% of the published electronic trading sessions showed flaws in the Reference Term that were only corrected due impugnation of the edital or request for clarification from the bidders. Finally, after the mapping and analysis of the failures and some proposals for improvement, it is suggested to carry out propositional works that come to look for alternatives to elide or minimize them in public universities or even in other government agencies.

Key-words: Public Administration. Bidding processes. Public procurement. Electronic trading.

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União
CATMAT – Catálogo de Materiais
CATSER – Catálogo de Serviços
CGU – Controladoria-Geral da União
CMP – Coordenação de Material e Patrimônio
EPP – Empresa de Pequeno Porte
IN – Instrução Normativa
IRP – Intenção de Registro de Preços
ME – Microempresa
MPOG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NGC – Núcleo de Gerenciamento de Compras
NGL – Núcleo de Gerenciamento de Licitações
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB – Produto Interno Bruto
SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISG - Sistema Integrado de Serviços Gerais
SPP – Sistema de Preços Praticados
SRP – Sistema de Registro de Preços
SUPAD - Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
TCU – Tribunal de Contas da União
TR – Termo de Referência
UFBA - Universidade Federal da Bahia
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Pregões UFBA	43
Figura 2 Síntese das menores médias das assertivas da fase interna	53
Figura 3 Síntese das menores médias das assertivas da fase externa	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Modalidades licitatórias de acordo com a Lei 8.666/93	27
Quadro 2 Síntese do perfil dos respondentes	45
Quadro 3 Síntese dos principais achados das fases interna e externa dos processos licitatórios	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Análise da fase interna	48
Tabela 2 Análise da fase externa.....	53
Tabela 3 Percepção de valor institucional e comprometimento pessoal	57

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO LICITATÓRIO	17
2.2 COMPRAS PÚBLICAS E PROCESSO LICITATÓRIO	19
2.3 LICITAÇÕES	24
2.3.1 Pregão Eletrônico	27
2.3.2 Fases do Pregão	31
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	37
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	42
4.1 RELEVÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA A UFBA	42
4.2 PERFIL DOS RESPONDENTES E INTRODUÇÃO À ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO	43
4.2.1 Recorrência de falhas nos processos licitatórios	45
<i>4.2.1.1 Análise da fase interna dos processos licitatórios da UFBA</i>	48
<i>4.2.1.2 Análise da fase externa dos processos licitatórios da UFBA</i>	53
<i>4.2.1.3 Percepção de valorização institucional e comprometimento pessoal</i>	57
4.3 ANÁLISE DAS FALHAS PRÁTICO-OPERACIONAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS A PARTIR DAS ENTREVISTAS.....	60
4.4 ESTUDO DAS REPUBLICAÇÕES NOS PREGÕES ELETRÔNICOS	71
4.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES	76
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	80
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	86
APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS	91
ANEXO A - FLUXOGRAMA DE COMPRA POR REGISTRO DE PREÇOS: MATERIAIS DE USO ESPECÍFICO.....	97
ANEXO B - FLUXOGRAMA DE COMPRA POR REGISTRO DE PREÇOS: MATERIAIS DE USO COMUM	100

1 INTRODUÇÃO

As licitações públicas, consagradas no Art. 37, XXI, da Constituição Federal, e regulamentadas pela Lei 8.666/93, têm por fundamento a busca pela isonomia, o respeito à impessoalidade e a ampla competitividade nos processos de compras, serviços, obras e alienações públicas. Sua natureza está, portanto, intrinsecamente ligada aos princípios basilares do direito administrativo. Na Universidade Federal da Bahia, os processos licitatórios fazem parte da rotina da instituição, e o Pregão Eletrônico, por sua natureza favorável à celeridade e à eficiência, é a modalidade mais utilizada.

Justamente para que se observem esses preceitos, bem como para que se incremente o planejamento e o controle administrativo, tem sido feito um esforço pelos gestores e servidores da Universidade para que se priorize a aquisição de bens e serviços por meio de processos licitatórios em detrimento das contratações diretas.

Em síntese, as licitações da UFBA envolvem diversos atores em distintas fases. O processo que se inicia com o planejamento das compras pelas unidades acadêmico-administrativas, termina com a homologação da licitação pela Coordenadora de Material e Patrimônio, passando, nesse intervalo, pela elaboração do Termo de Referência e realização de pesquisa de preços, divulgação de Intenção de Registro do Preços, elaboração de edital, chancela jurídica, publicação nos sítios oficiais, abertura da fase externa e operação do pregão, cadastro dos vencedores no SIPAC e publicação do resultado no Diário Oficial da União. Vejamos de forma mais detalhada:

Os procedimentos das licitações da UFBA se encontram mapeados pela Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional (SUPAD) e os manuais com os fluxogramas estão disponíveis digitalmente para consulta pública (ANEXOS A e B). Tais processos envolvem diversos atores, dentre os quais: Unidades Acadêmico-administrativas, Núcleo de Gerenciamento de Compras (NGC), Núcleo de Gerenciamento de Licitações (NGL), Pró-Reitora de Administração, Coordenadora de Material e Patrimônio, Procuradoria Federal Junto à UFBA, etc.

Há uma série de fluxos durante o curso do processo, desde o início do planejamento pelas unidades até a homologação do procedimento licitatório e disponibilização dos itens licitados para empenho. De todo modo, é possível dividir o processo em 3 grandes etapas, da seguinte maneira:

- a) Planejamento: conforme memorando anualmente disponibilizado na tela inicial do SIPAC, as unidades têm um prazo determinado para o planejamento de licitações para aquisições de bens e serviços. Tal planejamento deve ser feito em conformidade com suas demandas prioritárias para todo o ano corrente.
- b) Elaboração de Termo de Referência: as demandas são consolidadas pelo Núcleo de Gerenciamento de Compras com base na natureza do objeto, realiza-se a pesquisa de preços e elabora-se o termo de referência. Pró-Reitor de Administração autoriza a compra e aprova o termo de referência e Pró-Reitor de Planejamento elabora declaração de responsabilidade fiscal (caso não se trate de Pregão por SRP).
- c) Elaboração de edital e fase externa: Núcleo de Gerenciamento de Licitações elabora edital e, depois da chancela jurídica, opera a licitação pelo sistema eletrônico (ComprasNET). Após homologação pela Coordenadora de Material e Patrimônio, publica-se o resultado, enviam-se as atas de registro de preços (se for hipótese de licitação por SRP), cadastram-se as propostas no SIPAC e disponibiliza-se o objeto da licitação para empenho pelas unidades.

Ocorre, no entanto, que algumas licitações apresentam resultado final distinto daquele que seria desejável. Por isso, a premissa para esse estudo é de que há falhas nos processos licitatórios da UFBA. Essa percepção é fruto tanto da observação prévia do pesquisador em virtude das suas experiências de trabalho no núcleo de licitações da instituição em análise, bem como dos relatórios da CGU que desde a década passada vem pontuando falhas a partir de algumas auditorias realizadas (CGU, 2009; CGU 2010), assim como da literatura sobre processos licitatórios em Instituições de ensino e em outros órgão públicos (LOBÃO 2015; BONA, 2015; ALMEIDA, 2016).

Nesse contexto, configurada a licitação como um instrumento para a proteção do interesse público e para a concretização dos propósitos da Universidade, e tendo em vista a complexidade de atores e fases envolvidas no fluxo procedimental da instituição, tem-se a necessidade de um estudo das suas falhas para que os seus resultados atendam aos interesses das unidades demandantes e, por consequência, dos destinatários finais. Revela-se, assim, o problema que se busca estudar: Quais as falhas práticos-operacionais nos processos licitatórios da UFBA?

Justifica-se tal estudo uma vez que a UFBA, para a concretização dos seus propósitos institucionais, não pode prescindir de bons resultados em seus processos licitatórios. Seja em

relação às licitações que tenham por objeto a prestação de serviços necessários ao seu melhoramento enquanto instituição de ensino, seja no que se refere às aquisições necessárias ao bom funcionamento das suas atividades acadêmico-administrativas, não se pode hesitar em reconhecer a relevância de uma boa gestão dos processos licitatórios para o alcance da excelência e uso eficaz dos recursos.

O volume de recursos envolvido nas compras públicas também serve para corroborar a relevância de uma análise cuidadosa sobre o objeto dessa pesquisa. Para facilitar esse dimensionamento, o painel de compras governamentais do SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, apresenta uma série de dados relativos às contratações públicas efetivadas no âmbito da Administração Pública Federal. O painel consolida informações estatísticas e dados licitatórios e contratuais concernentes aos órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais - SISG, favorecendo o controle social, a transparência e servindo como ferramenta apta à melhoria da gestão das compras públicas. De sua análise, depreende-se que em 2017 o valor total dos processos de compras realizados pelos órgãos integrantes do SISG corresponde a R\$ 46.936.808.863,70 (quarenta e seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e oito mil, oitocentos e sessenta e três reais e setenta centavos).

Caso se direcione o olhar apenas para os processos de compras da UFBA, o valor verificado no último quinquênio ultrapassa R\$ 1 bilhão e somente em 2017 totaliza em torno de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões). A título comparativo, no ano de 2017, o valor total dos processos de compras da Universidade Federal do Ceará foi de R\$ 76.803.912,90, a Universidade Federal de Pernambuco totalizou R\$ 141.113.711,28 em processos da mesma natureza e a Universidade Federal do Maranhão contabilizou o montante de R\$ 140.650.125,87.

Por outro lado, vale destacar que, não obstante haja considerável literatura sobre compras públicas e processos licitatórios, tais estudos dedicam esforços para aspectos externos dos processos licitatórios. Produções acadêmicas destacadas direcionam a atenção ao sistema de registro de preços (BARBOSA, 2012), às licitações sustentáveis (BIAGE e CALADO, 2015), ao tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (SAMPAIO, 2012; CUNHA e LE BOURLEGAT, 2016), aos fatores de variação de preço (FARIA *et al.*, 2010), etc. Há, ainda, estudos com enfoques nos princípios e normas jurídicas atinentes à matéria, principalmente no âmbito do Direito Administrativo (ROCHA, 2017).

Faria *et al.* (2010) abordaram os fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. Barbosa (2012) pesquisou o sistema brasileiro de

registro de preços à luz da teoria econômica. Biage e Calado (2015) analisaram os resultados das contratações públicas sustentáveis. Cunha e Le Bourlegat (2016) estudaram a inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. Rocha (2017) estudou o princípio da eficiência no sistema de registro de preços em licitação pública.

O que diferencia a presente pesquisa é o seu escopo. Esse estudo busca analisar as falhas por um prisma prático-operacional. Direciona-se o foco da análise nos procedimentos internos das licitações da universidade a fim de verificar em quais etapas ocorrem as falhas que impactam na qualidade do resultado obtido. A pesquisa que aqui se busca realizar se diferencia exatamente por analisar questões relativas a falhas no âmbito interno da instituição analisada. Busca-se mergulhar com profundidade nas diversas etapas dos procedimentos licitatórios da UFBA e investigar quais os aspectos internos desencadeadores das falhas verificáveis.

Sem se apegar às análises prévias, essa pesquisa tem justamente o desígnio de se aprofundar no conhecimento dos procedimentos realizados e pormenorizar o estudo das fragilidades observadas, identificando os maiores problemas vislumbrados e propondo melhorias na gestão das licitações que possam enfrentar as vulnerabilidades.

O critério comumente utilizado para mensuração da qualidade adotado é primordialmente a correspondência entre o objeto licitado e o que se desejava licitar. Nesse sentido, vários fatores contribuem para a qualidade dessa correspondência, quais sejam: pesquisa de preço efetivamente correspondente ao item que se desejava adquirir, descrição correta do item no termo de referência, análise das propostas feitas por servidores com conhecimento técnico sobre o objeto licitado, termo de referência e edital elaborados com correção, etc. Ademais, o atendimento aos procedimentos institucionais e legais e a ausência de erros materiais nas publicações realizadas como outros indicadores da qualidade dos processos licitatórios da instituição.

Assim, adotou-se o pressuposto de que as falhas nos processos licitatórios da UFBA que causam maior impacto no seu resultado efetivo são as seguintes:

- a) Falta de planejamento efetivo por parte das unidades demandantes;
- b) Falta de assessoramento adequado ao pregoeiro na análise das propostas;
- c) Erros na pesquisa de preço de mercado, na catalogação SIPAC e na descrição dos itens no Termo de Referência;

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo consistiu em analisar as falhas prático-operacionais nas licitações da UFBA. Para tanto, a pesquisa apresentou como objetivos

específicos respectivamente: identificar ocorrências de falhas nas fases internas e externas dos processos licitatórios; analisar as falhas prático-operacionais na percepção de servidores que possuem centralidade nas atividades licitatórias; analisar os motivos das republicações efetuadas nas licitações da universidade entre os anos de 2016 e 2019; e apresentar recomendações de melhorias para a UFBA superar as falhas evidenciadas.

Para alcançar os objetivos pretendidos, esta pesquisa foi sistematizada em 5 capítulos. O capítulo inicial consistiu na apresentação introdutória e contextual do tema, bem como da sua relevância, além da indicação da pergunta de partida, pressupostos, e objetivos do estudo. O capítulo seguinte apresentou o referencial teórico atinente aos conceitos de administração pública, compras públicas e licitações. O terceiro capítulo versou sobre a estratégia metodológica desenvolvida, o quarto capítulo cuidou da análise e discussão dos resultados captados e o capítulo final apresentou as considerações finais do estudo e sua aplicação prática.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO LICITATÓRIO

O estudo adequado dos processos licitatórios depende de uma compreensão prévia sobre as características, natureza e princípios da Administração Pública. É fundamental ao prosseguimento dessa pesquisa que a Administração Pública seja conceituada e compreendida. Nesse contexto, Di Pietro (2013) explica que ela pode ser entendida em dois sentidos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (DI PIETRO, 2013, p. 38)

A finalidade precípua da Administração Pública é atender ao interesse público. Nesse sentido, torna-se esclarecedora a definição de Carvalho Filho (2017) que ensina:

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública, é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar (CARVALHO FILHO, 2017, p. 9).

Ao se administrar a coisa pública, deixa-se de ter como objetivo a gestão de um patrimônio privado e se passa a atuar em atividades que visam inequivocamente ao interesse coletivo. Assim, percebe-se a indispensabilidade do Direito Administrativo como um instrumento para a regulamentação da relação entre o Poder Público e os seus administrados. Materializado como um ramo autônomo do direito centrado na legalidade e separação dos poderes, o Direito Administrativo tem seu surgimento atrelado ao desenvolvimento do Estado de Direito na França pós-revolucionária e é compreendido por Celso Antônio Bandeira de Mello como “o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e os órgãos que a desempenham” (BANDEIRA DE MELLO, 2012).

Em atenção aos postulados do Direito Administrativo, portanto, o exercício da administração da coisa pública impõe a necessidade de observância de uma série de princípios jurídicos que, como veremos, se corporificam inclusive nos processos licitatórios. Guardando

em comum sempre a lógica de indisponibilidade e supremacia do interesse público, são alguns dos princípios constitucionais da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É o que dispõe o caput do Art. 37 da CRFB:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988).

Para Di Pietro (2013), a legalidade se atrela à essência do Estado de Direito e constitui fundamental proteção aos direitos individuais na medida em que define que a vontade da Administração Pública só pode decorrer de lei. A impessoalidade, por sua vez, impõe que a finalidade pública deve direcionar a atuação administrativa, não sendo permitida a atuação em prejuízo ou benefício de interesses que não o público. A moralidade determina que a atuação da administração ou do administrado deve sempre preservar a moral e as regras de justiça, equidade e honestidade. A publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos e implica na necessidade de divulgação dos atos administrativos inclusive para fins de fiscalização popular.

O Princípio da Eficiência merece atenção destacada na medida em que se relaciona à fase gerencial da Administração Pública, enquanto os demais se efetivam como instrumentos burocrático-rationais de controle do arbítrio estatal. Tendo adquirido status constitucional após a reforma administrativa, tal princípio é definido por Di Pietro do seguinte modo:

O princípio da eficiência apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2013, p. 75).

Essa pesquisa compreende o princípio da eficiência como fundamental a qualquer ação pública e a este estudo que se debruça a analisar a qualidade do processo de compras públicas por meio do pregão eletrônico. Moraes (2019) define-o do seguinte modo:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência

dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum (MORAES, 2019).

Nessa mesma linha, Meirelles (2006) explica que o postulado da eficiência exige que a atuação administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Considera-o o mais moderno princípio da função administrativa, pois não se satisfaz com o simples respeito à legalidade, mas exige resultados positivos para o serviço público e atendimento satisfatório das necessidades da sociedade. Para Santos (2012) o princípio da eficiência está relacionado à obrigatoriedade de bons resultados por parte da Administração Pública.

Souza (2010) estuda o princípio da eficiência, analisando-o sob as dimensões de procedimento, custo e resultado. O autor explica que o princípio constitucional da eficiência é aquele que rege toda a Administração Pública, na concretização das políticas públicas, por meio dos atos administrativos, vinculados e discricionários, decorrentes da lei, ato ou contrato de direito público, sempre observando a legalidade e adequação do procedimento escolhido (eficiência do procedimento), com o uso dos recursos indispensáveis para sua realização (eficiência dos custos), para obtenção de resultado que atenda ao interesse público (eficiência dos resultados).

Segundo dados governamentais, entre 2011 e 2015, o uso do pregão eletrônico nas compras públicas gerou economia para a administração pública federal da ordem de R\$ 48 bilhões (MPOG, 2015). No entanto, apesar da evolução ocorrida no sistema de compras públicas no Brasil nos últimos anos e das vantagens decorrentes de implementação do pregão eletrônico, alguns estudos apontam que a economia causada pela redução do preço contratado em relação ao preço estimado pela administração pública não é o bastante para considerar a compra eficiente (HERRMANN, 1998; MOTTA, 2010).

2.2 COMPRAS PÚBLICAS

Genericamente, a compra pode ser explicada como um contrato bilateral, com direitos, obrigações e pagamento de preço, como contraprestação da transferência do domínio do bem. Sob o prisma acadêmico tradicional, tratar-se-ia de um instrumento apto a suprir a administração dos bens necessários ao seu funcionamento e à execução de suas atividades (CÂMARA e FROSSARD, 2010).

As compras públicas, portanto, seriam, ainda nesse viés tradicional, o suporte à atuação governamental, na medida em que consistiriam na ferramenta de suprimento da

Administração Pública não apenas para sua própria manutenção como também para a realização de suas atividades finalísticas. Nesse sentido, Câmara e Frossard (2010) explicam:

Adicionalmente a essa visão de compras para atividades-meio, as compras governamentais também podem ser efetuadas para as atividades-fim do Estado, que estão em estreita relação com as funções que ele desempenha como destaca Dallari (1995). Quando a preocupação com as compras não se restringe apenas em manter o órgão nas suas atividades rotineiras, tendo um olhar sobre elas como possibilidade muito além do simples ato de comprar e de gastar recursos públicos, que passa a incluir as atividades que levem ao alcance das finalidades do Estado, entre elas proporcionar o bem-estar e o progresso aos grupos sociais, se alcança a dimensão social das compras. Por ser a administração pública uma grande compradora, tanto pelo seu tamanho e dessa forma o volume envolvido, quanto pela diversidade das atividades que desenvolve, ela tem em tese poderes de aquisição dentro do mercado que poderiam ser usados em benefício do desenvolvimento econômico e social do país, sendo isto exemplo da dimensão social das compras com alcance das finalidades do Estado. (CÂMARA e FROSSARD, 2010, p. 4)

Em um contexto global, após a crise do petróleo nos anos 70 e o consequente crescimento da percepção de ineficiência e insuficiência do modelo burocrático de administração pública, emerge o gerencialismo como reação à crise fiscal e ao enfraquecimento do poder estatal. Trata-se do período de substituição do *Welfare State* pela prevalência do ideário neoliberal, resultando em uma implosão em todo o mundo ocidental do denominado modelo gerencial.

No Brasil, em 1995, o Governo Federal publica o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com bases no gerencialismo inglês e busca acomodar a Administração Pública nacional nesse contexto. Nas palavras de Batista (1999):

A estratégia definida para reformar o aparelho do Estado está fundamentada em três dimensões: a primeira, institucional-legal, aborda a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda, cultural, é centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão trata da gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração pública gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BATISTA, 1999, p. 5)

O estudo das compras públicas está envolto nesse panorama, na medida em que de um lado elas seguem a lógica da forte regulamentação burocrática e de outro devem primar também pelo alcance da eficiência e dos resultados. Somente quando os dois sentidos estão alinhados se pode falar em preservação do interesse público. Nesse cenário, faz-se importante recorrer ao entendimento de Schmidt e Assis (2011), que definem as compras públicas como:

O processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e

equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e as normas em vigor. As aquisições e as contratações visam à manutenção e ao investimento em infraestrutura física e ao fortalecimento das capacidades humanas que, assim, constituem a base para o desenvolvimento de um país. (SCHMIDT e ASSIS, 2011, p. 9)

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 8.666/93, em seu artigo 6º, conceitua compra como "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente" e serviço como " toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração". Nesse estudo, a referência às compras governamentais terá sentido amplo e englobará ambos os conceitos, aderindo-se à definição de Ribeiro e Junior (2014), que compreendem as compras governamentais como as aquisições de bens e serviços efetuadas pelas diferentes esferas do Estado, contemplando administração direta e indireta, e tendo por finalidade a garantia do funcionamento da máquina pública e a promoção de serviços à sociedade (RIBEIRO e JÚNIOR, 2014). Incluem as compras de custeio e de capital realizadas pelo setor público e apresentam grande impacto no desenvolvimento nacional (UYARRA e FLANAGAN, 2010).

As compras governamentais, pelo nítido caráter público envolvido, submetem-se às sujeições e prerrogativas do regime jurídico administrativo. Para Fernandes (2005), elas compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço, e jurídico-legal, sujeitando-se a controles, interposição de recursos e sancionamento administrativo.

Em um processo que tem se desenvolvido a nível global, o governo federal brasileiro, a partir da perspectiva gerencialista, buscou inspiração na gestão das organizações privadas para implementar melhorias nas compras públicas. Tendo sido o foco na redução de custos e na busca pela celeridade nas rotinas e procedimentos, auxiliada pelos avanços na utilização da tecnologia da informação (PINTO, 2002).

A partir dos anos 2000, essas mudanças passam a ser mais visíveis com a implementação e regulamentação do Pregão como modalidade licitatória (BRASIL, 2002), além da criação de uma plataforma online de compras (ComprasNET) e de uma série ações de fomento à participação de empresas de pequeno porte e microempresas nos processos licitatórios (Lei 123/2006). Esse último ponto, especificamente, possui um valor simbólico relevante uma vez que representa a mudança de orientação das compras públicas brasileiras, substituindo-se a tradicional lógica de simples economia de recursos para uma perspectiva inédita de criação de valor público (Moore, 1995). A geração de valor público nas compras governamentais contempla, enfim, o uso do poder de compra do governo com vistas ao bem-

esta social, à sustentabilidade, à promoção do emprego, à proteção de minorias e à inclusão social (INAMINE *et al*, 2012).

Nessa linha, Chaves, Bertassi e Silva (2019) destacam entre os benefícios garantidos às MEs e EPPs a regulamentação fiscal tardia, a realização de licitações exclusivas nas contratações de até R\$ 80 mil, a regulamentação de reserva de cotas de até 25% do valor das contratações de bens, a possibilidade de exigência de subcontratação de empresas de menor porte em licitações com valor superior a R\$ 80 mil, e a preferência nos casos de empate em licitações do tipo menor preço.

Essa concepção mais contemporânea das compras públicas trouxe consigo uma percepção prevalente quanto a necessidade de analisá-las sob o viés estratégico, tendo em vista a sua importância para o sucesso do gerenciamento dos recursos públicos, bem como já não se negam os efeitos nocivos que as suas fragilidades ocasionam (MAHMOOD, 2010).

Necessário destacar que as compras públicas têm enorme representatividade na economia nacional, haja vista a variedade das atividades que nela estão incluídas, bem como o grande volume de recursos envolvidos. Além de ferramenta de suporte à atuação governamental, podem ser vistas como um instrumento de política pública, na medida em que contém funções de ordem econômica e social (BARADEL, 2008).

É nesse sentido que Cunha e Le Bourlegat (2016), analisando a relevância do pregão eletrônico para essa alteração de paradigma, explicam:

O meio eletrônico permitia comprar mais rápido e melhor, pelo menor custo possível. No entanto, ao longo do tempo, foi se verificando que o uso dessas ferramentas de licitação, exatamente pelos seus métodos transparentes e ágeis e com igualdade de acesso a todos os participantes interessados em ser fornecedor, poderia direcionar políticas públicas de interesse nacional, especialmente aquelas de natureza inclusiva, sustentável e inovadora. O uso do poder de compras governamentais poderia, nesse sentido, focalizar segmentos estratégicos e relevantes para esse fim. Assim, de simples atividade-meio a Licitação por meio do Pregão Eletrônico foi se transformando em atividade-fim, de relevante interesse coletivo. (CUNHA e LE BOURLEGAT, 2016)

A priori, a relevância econômica das compras públicas no âmbito da Administração Pública Federal pode ser atestada com um olhar sobre o painel de compras governamentais do SIASG. A consolidação das informações relativas às licitações e contratações dos órgãos componentes do SISG demonstra, por exemplo, que em 2017 o valor total dos processos de compras realizados pelos órgãos dele integrantes corresponde a R\$ 46.936.808.863,70 (quarenta e seis bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e oito mil, oitocentos e sessenta e três reais e setenta centavos) (BRASIL, 2019)

O SISG surgiu como efeito das preocupações advindas da reforma administrativa com planejamento, coordenação, descentralização, delegação e controle. Trata-se de parte integrante de um sistema administrativo orgânico da Administração Pública Federal com vistas à coordenação de atividades de logística pública, tendo por finalidade a busca por maior eficiência, padronização, transparência e interação sistêmica da Administração Pública Federal. Logo no seu § 1º, o artigo inicial do Decreto n.º 1.094/1994, que o institui, dispõe:

Art. 1º - Ficam organizadas sob a forma de sistema, com a designação de Sistema de Serviços Gerais - SISG, as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.

§ 1º - Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos especificamente da execução das atividades de que trata este artigo. (BRASIL, 1994)

Percebe-se com a leitura do dispositivo legal que Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, por exemplo, não constam no rol dos integrantes do SISG. Dessa maneira, há certa dificuldade para uma real mensuração do valor total das compras governamentais. De todo modo, para Ribeiro e Júnior (2014), em estudo realizado entre os anos de 2007 e 2012, o peso das compras públicas no PIB brasileiro nunca esteve abaixo de dois dígitos, oscilando de 13,0% em 2007 a 14,5% em 2012, restando demonstrada a equiparação do volume de mercado de compras governamentais brasileiro àquele apresentado nos relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico para os países membros (OECD, 2013). No mesmo sentido, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2012) calcula em cerca de 15% do PIB o percentual despendido anualmente para aquisição de bens e contratação de serviços.

Filtrando-se a busca no painel de compras do SIASG, percebe-se que o valor dos processos de compras da UFBA ultrapassa R\$ 1 bilhão, se considerado o último quinquênio, e somente em 2017 totalizou R\$ 150.331.304,80 (cento e cinquenta milhões, trezentos e trinta e um mil, trezentos e quatro reais e oitenta centavos).

Para Squeff (2014), mesmo que as aquisições e contratações do setor público tem por finalidade precípua o cumprimento das missões governamentais, uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento. Recursos públicos podem ser aplicados como ferramenta para apoio ou estímulo a segmentos vulneráveis da sociedade ou para estímulo a setores estratégicos da economia nacional. O desenvolvimento local, regional, a geração de emprego e de renda, a reversão de desigualdades setoriais, são todos aspectos que

podem ser favorecidos por uma adequada política de compras públicas.

Esse tem sido o foco de estudos sobre as compras públicas e a Administração Pública Federal parece estar direcionando seus esforços em sentido parecido. Nesse contexto, em cartilha direcionada aos órgãos públicos federais, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG explica:

As atividades estatais podem ser classificadas em dois grandes grupos: o das atividades-fim – que justificam a existência do Estado – e as atividades instrumentais (ou atividades-meio) que servem apenas ao seu aparelhamento, possibilitando a realização do primeiro grupo de atividades. A licitação, desde os seus primórdios, com as Ordenações Filipinas de 1575, sempre foi vista como uma atividade instrumental, pois visava única e exclusivamente atender ao denominado interesse secundário do Estado. Entretanto, com a vigência da Constituição Federal de 1988, sua natureza jurídica passou a sofrer profundas alterações. Isto porque, um dos alicerces do nosso ordenamento jurídico constitucional é a ideia de função social. Na busca da função social, percebe o Estado que, ao se utilizar da licitação, objetivando uma obra, compra ou serviço, em face do montante despendido, ele se apresenta como atividade de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda para uma grande parcela da sociedade e erradicação da pobreza. Com isso, passa a licitação a ser uma das atividades-fim do Estado. E essa nova função do instituto “licitação” recebeu do Governo Federal a denominação de uso do poder de compra do Estado. (BRASIL, 2008, p. 09).

Conforme assevera Silva (2008), o Estado, por se tratar de consumidor em grande escala de bens e serviços, encontra-se na posição ideal para a implementação de um sistema indutor de produtividade, com controle de qualidade, transferência de tecnologia e promoção de benefícios sociais, notadamente no que se refere à geração de emprego e renda e desenvolvimento local. Nesse contexto, o direcionamento para os pequenos fornecedores, especialmente em áreas de menor desenvolvimento econômico, com a indução de arranjos locais, configura-se como uma ferramenta de alto impacto e de baixo custo. Dados extraídos do painel de compras do governo federal indicam que 28,72% do valor das compras por pregão eletrônico em 2018 foram homologadas para Microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2019).

2.3 LICITAÇÕES

No Brasil, as compras públicas devem ser efetivadas por meio de processo licitatório, conforme determina o denominado Princípio da Competitividade materializado no art. 37, XXI, da Constituição Federal, o qual dispõe:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

A lei 8.666/93, surge para regulamentar o preceito acima ilustrado e, corroborando a ideia de obrigatoriedade licitatória, determina no caput de seu Art. 2º que:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (BRASIL, 1993)

Para Justen Filho (2013), conquanto tenha sido sancionada em período histórico de influência da política gerencial, a lei de licitações e contratos administrativos normatizou os processos de compras da administração pública no Brasil através de grande rigidez e elevado controle burocrático. Há que se considerar, todavia, que a emergência dessa revisão legal decorreu de um contexto de forte pressão social, que culminou, inclusive, com um processo de impeachment do Presidente da República, exatamente por suspeitas de ilicitudes em contratações no governo federal. Assim, tais acontecimentos foram determinantes para o engessamento da previsão legal que estava por vir.

Retornando ao diploma normativo, importa observar que sendo a licitação pública uma obrigação para o Estado, para que ela se concretize faz-se necessária a observância de uma série de princípios jurídicos. Nesse sentido, vejamos o que dispõe o Art. 3º, caput, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

Interpretando o dispositivo legal, Hely Lopes Meirelles define licitação como:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia

igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2001, p. 274)

Em sentido parecido, importa arrematar com o conceito dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, que ensina:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bem cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (DE MELLO, 2012, p. 532)

A própria definição de licitação já aponta para a sua finalidade. Os processos licitatórios não devem atender aos princípios aludidos no dispositivo legal por uma deliberação arbitrária do legislador, mas sim porque todos eles estão relacionados à natureza essencial do direito administrativo. Licitar é, portanto, de forma imediata, zelar pela competitividade e isonomia, e, mais profundamente, resguardar o interesse público. Todos os demais princípios que se amoldam ao conceito servem a essa finalidade. Ainda para Celso Antônio Bandeira de Mello:

A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. (DE MELLO, 2012, p. 516).

Dentro de uma perspectiva de gestão pública, o desafio que se faz evidente é o de como otimizar o processo licitatório a fim de alcançar todos os propósitos a que se destina, modernizando-o e visando à contratação de bens e serviços de qualidade com maior celeridade, economia e eficiência.

Prevalece, entre os especialistas na matéria, o entendimento de que a Lei 8.666/93, pelo contexto já apresentado, oferece formalismo excessivo e uniformidade de procedimentos que por suas naturezas distintas requereriam tratamentos diversos. Eis aí um fator limitante à melhoria da gestão das compras governamentais. Para Pimenta (1998), tais fatores acarretam uma excessiva demora para realização de qualquer processo de compra e a caracterização de um controle burocrático com duvidosa eficiência.

Quadro 1 - Modalidades licitatórias de acordo com a Lei 8.666/93

Modalidade	Características
Concorrência (§ 1º)	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de Preços (§ 2º)	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite (§ 3º)	Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso (§ 4º)	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão (§ 5º)	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Elaboração própria, 2018, a partir dos dados constantes da Lei 8.666/1993.

Não obstante as modalidades licitatórias tradicionais tenham espaço na rotina administrativa dos órgãos governamentais, o pregão eletrônico é a modalidade mais utilizada para aquisição de bens e contratação de serviços para a Administração Pública. Somente em 2018, entre os órgãos integrantes do SISG, 96% das compras por licitação se realizaram através de pregão eletrônico (BRASIL, 2019). Por essa razão, essa pesquisa direciona sua análise para o estudo do pregão em sua forma eletrônica.

2.3.1 Pregão Eletrônico

As teorias acima visitadas relativas às compras públicas expuseram a fundamentalidade de otimização do processo licitatório como um instrumento de relevância social, econômica e de política institucional. Nesse sentido, vale algumas considerações sobre a teoria dos leilões que tem sido utilizada como referencial analítico das compras governamentais, especificamente vinculadas à modalidade pregão eletrônico.

Segundo Joia e Zamot (2003), os leilões podem ser caracterizados como uma prática mercantil conhecida de longo tempo, significando venda pública de objetos como contrapartida ao recebimento do maior lance. Os modelos teóricos propostos asseguram que a

quantidade de participantes afeta necessária e significativamente a receita dos leilões. Assim, ao admitir-se maior número de participantes do mercado e consequente maior competição, ter-se-ia maior concorrência pelo objeto. No contexto licitatório, o resultado seria a vedação a práticas monopolísticas e concentração do mercado e aumento das receitas dos leilões (SILVA e FERREIRA, 2007).

Nas palavras de Menezes, Silva e Linhares (2007), a teoria dos leilões provê um modelo explícito de formação de preços, caracterizado especialmente por desobrigar o vendedor da tarefa de fixação do preço do bem, deixando que este seja estabelecido pelo próprio mercado. Segundo Durães (1997), a teoria dos leilões ainda não desenvolveu satisfatoriamente o "leilão ótimo", capaz de maximizar a receita, mas no contexto da administração pública, a orientação de maximização se inverte para o menor custo, dados os padrões, qualidade e condicionalidades exigidos.

Nessa busca por otimização gerencial, tem se observado crescente interesse das organizações públicas na utilização dos leilões reversos em seus processos aquisitivos. Importa observar, segundo Sampaio (2012), que essa teoria deu suporte à implementação dos pregões eletrônicos no Brasil.

Os Pregões Eletrônicos do governo federal seriam, portanto, leilões reversos, nos quais, de acordo com Menezes, Silva e Linhares (2007), a Administração Pública informa aos fornecedores o preço máximo admitido para o pagamento por determinado bem ou serviço, e recebem lances decrescentes através do Portal Comprasnet de fornecedores interessados. A disputa por lances é realizada em uma sala virtual com sistema proprietário da autoridade pública. O Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) é a plataforma por meio da qual são operados os processos eletrônicos de aquisições e disponibilizadas as informações referentes aos editais e às atas de licitações e contratações realizadas pelos órgãos do governo federal (BRASIL, 2015).

Para arrematar, merecem destaque as palavras de Faria (2009), que compreende que a utilização do pregão eletrônico, por reduzir os custos de deslocamento para participação nos certames, torna a disputa interessante ou atrativa para um maior número de empresas, inclusive aquelas localizadas em regiões distantes do órgão público comprador. Em virtude dessa maior competição promovida pela participação de mais empresas e de diversos estados, o poder de mercado das empresas é diminuído e elas são forçadas a ofertar lances mais competitivos. Nesse sentido, à luz da teoria econômica, o maior número de participantes, contribuiria de forma significativa para a redução dos preços ofertados nos certames.

Em uma perspectiva de economicidade, transparência e celeridade, em atenção ao

ideário gerencial prevalecente, o Pregão como modalidade licitatória foi instituído pela Lei 10520/02, que dispôs:

Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BRASIL, 2002)

Traduzindo o dispositivo legal, Santana (2008) explica que o pregão pode ser entendido como a modalidade licitatória que se realiza de forma presencial ou eletrônica, em que há disputa (verbal ou não) para que se oferte à Administração Pública o melhor preço entre os licitantes, com vistas à contratação de bens e serviços comuns.

Percebe-se, pela definição legal e doutrinária, que a adoção do Pregão depende da natureza do objeto a ser adquirido, sendo permitida nas hipóteses de aquisição de bens e serviços comuns. Nesse vértice, Palmieri (2000) explica que são bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado.

Vale acrescentar a conceituação de Gasparini (2009):

Pregão é o procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da habilitação. (GASPARINI, 2009, p. 35)

As definições apresentadas evidenciam as principais inovações trazidas pelo Pregão. Essa modalidade de licitação inverte as fases de julgamento e habilitação gerando como consequência maior celeridade e menor custo processual, na medida em que só serão analisadas as documentações habilitatórias do licitante classificado em primeiro lugar. Por outro lado, tem-se a possibilidade de redução das propostas por meio de lances sucessivos o que, obviamente, tem aptidão para reduzir o preço do item adquirido. Ademais, o conceito de bens e serviços comuns tem se alargado ao longo do tempo, permitindo uma maior utilização dessa modalidade.

O Pregão pode ser realizado na forma presencial ou eletrônica. A sua forma eletrônica, evidentemente, gera maior participação dos interessados, favorecendo o incremento da competitividade e agilidade nas contratações públicas, e se adequa ao contexto atual de

fortalecimento e implementação de sistemas de informação integrados na administração pública. Nas palavras de Meirelles (2006):

O pregão eletrônico é aquele efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet. [...] Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica. (MEIRELLES, 2006, p. 107)

Por determinação normativa, as aquisições de bens e serviços comuns deverão advir obrigatoriamente de licitação na modalidade pregão e preferencialmente em sua forma eletrônica. As demais modalidades licitatórias devem ser utilizadas apenas quando não se encontra fundamento legal ou jurisprudencial que permita a realização do pregão, que só será presencial em situações de absoluta inviabilidade para a realização pelo meio eletrônico. Dessa maneira, preserva-se a vontade legislativa expressa no Art. 4º do Decreto 5450/05, o qual dispõe:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. (BRASIL, 2005)

Na perspectiva crescente de busca pela eficiência e otimização dos resultados advindos dos processos licitatórios, bem como de desburocratização da gestão pública, surgiu o Sistema de Registro de Preços como um procedimento administrativo relacionado ao processo licitatório que agora se passa a estudar.

O art. 15, II, da Lei 8.666/93, determina que as compras públicas, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do sistema de registro de preços. Nesse âmbito, Fernandes (2006) leciona:

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. (FERNANDES, 2006, p. 31)

Em teor similar, Justen Filho (2019) compreende que o Sistema de Registro de Preços pode ser definido como um contrato normativo que constitui um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados através de licitação, para contratações sucessivas de bens e

serviços, respeitadas as condições previstas no edital.

Em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, a Administração deve sempre justificar nos autos a opção pelo registro de preços. Para tanto, o Decreto 7892/2013 define, em rol exaustivo, as hipóteses em que a Administração Pública Federal pode utilizar o SRP:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

O sistema de registro de preços não é uma modalidade de licitação. Trata-se de um procedimento antecedido de licitação que poderá ser adotado nas hipóteses legais acima previstas (SILVA, 2016). Tal combinação auxilia na redução de estoques e no dinamismo do fluxo processual, uma vez que o SRP apenas registra os valores que serão contratados a critério da Administração, permitindo ao órgão que contrate todo o quantitativo que lhe aprovar, inclusive nenhum, no ritmo que lhe seja adequado. Desse modo, não há necessidade de disponibilidade orçamentária ou custos com o armazenamento (SÁ, 2018).

Além disso, o SRP permite a existência de licitações compartilhadas, figurando um órgão como gerenciador da Ata de Registro de Preços que dela irá advir, e outros órgãos como seus participantes, colaborando, inclusive, com a fase de planejamento do processo. Ademais, abre-se o certame à participação competitiva de pequenas e médias empresas, permite-se o atendimento a demandas imprevisíveis e desburocratiza-se o processo com a desnecessidade de apresentação prévia de dotação orçamentária.

Observa-se, por fim, que o sistema de registro de preços já faz parte da rotina de compras da Administração Pública Federal. O Painel de compras do governo federal assinala que 52,94% dos pregões eletrônicos de 2018 se deram pelo sistema de registro de preços (BRASIL, 2019).

2.3.2 Fases do Pregão Eletrônico

Parcela significativa da doutrina divide os processos licitatórios em duas fases. Inicia-

se com a fase interna, que contempla o planejamento e a preparação da licitação, e é sucedida pela fase externa, iniciada com a publicação do instrumento convocatório, e na qual ocorre a disputa propriamente dita pelo objeto que se busca licitar.

Integram a fase interna do pregão eletrônico a justificativa da necessidade de contratação pela autoridade competente, assim como a definição do objeto, dos prazos para fornecimento, das exigências de habilitação, dos critérios para aceitação das propostas, das sanções por inadimplemento e das cláusulas contratuais. Todas essas definições precisam ser motivadas e constar dos autos do processo licitatório. Além disso, é nessa etapa do procedimento que se realiza a pesquisa de preços com a finalidade de estabelecer o valor de referência dos itens que serão licitados. Por fim, também ocorre nessa fase a designação do pregoeiro responsável pela condução do certame e da equipe de apoio que lhe prestará assessoramento. O art. 3.º da Lei 10.520/02 regulamenta:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. (BRASIL, 2002)

O edital é a lei interna da licitação (MEIRELLES, 2006). Protegido pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital é o documento que contempla as regras e critérios para o procedimento de disputa pelo objeto licitado e, por sua natureza, vincula Administração e administrados. Como bem destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A vinculação ao instrumento convocatório trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento

convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). (DI PIETRO, 2013)

Com entendimento similar, Carvalho Filho (2017) ensina que a vinculação ao instrumento convocatório serve como garantia do administrador e dos administrados. Implica na compreensão de que as regras definidas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos.

Há um documento, em especial, que integra o edital como anexo e é fundamental não apenas à fase interna, mas às etapas que ocorrem na externa. Trata-se do termo de referência, instrumento que contém as informações substanciais sobre o objeto licitado. O Decreto 5.450/05 em seu Art. 5.º assim o define:

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (BRASIL, 2005)

Santos (2012) considera o termo de referência o documento fundamental ao Pregão Eletrônico. Para ele, se os responsáveis pela elaboração do Termo de Referência não estiverem aptos a elaborá-lo, conforme determinação legal, e, se essa fase processual não estiver bem instruída, toda a evolução do processo de compras e contratações restará comprometida. E complementa:

Como o critério de julgamento das propostas é o menor preço, é fundamental especificar minuciosamente os bens ou serviços licitados, evitando, assim, a aquisição de produtos de má qualidade. Convém acrescentar que essas especificações deverão estar contidas no Termo de Referência (SANTOS, 2012, p. 42).

Em sentido parecido, vale recorrer à argumentação de Santana (2008), que considera que o sucesso do pregão eletrônico está conectado a um Termo de Referência de qualidade, pois é nele que estarão contempladas todas as dimensões do objeto que será contratado pela via do Pregão.

Nota-se que uma falha no termo de referência irá reverberar não apenas nos demais momentos da fase interna do procedimento licitatório, mas poderá macular de vícios todo o processo, afetando o resultado da disputa que se pretende obter na etapa externa da licitação.

De acordo com Faria e Leite (2016), o Termo de Referência é o requisito fundamental da fase interna da licitação, atrelando-se à fase externa e irradiando efeitos para toda a contratação. Tratando-se de componente da etapa preparatória, é determinante ao sucesso da licitação e, por isso, suas deficiências e omissões podem levar ao insucesso do certame, ocasionando a necessidade de sua repetição, anulação ou revogação.

Complementando o posicionamento, Faria e Leite (2016) explicam:

Muitas pessoas acham que o edital é o documento mais importante da licitação, uma vez que ele “faz lei entre as partes”, mas o instrumento convocatório não inova em direitos, obrigações ou detalhamentos técnicos, ele replica as informações que a área técnica forneceu no Termo de Referência. (FARIA e LEITE, 2016, p. 3)

Se não se pode negar a essencialidade do termo de referência para as compras e contratações da Administração Pública por meio do Pregão Eletrônico, também é indiscutível a relevância da pesquisa de preços para os resultados dos processos licitatórios. Nas palavras de Ribeiro (2014), a realização de pesquisa de preços, através de orçamentos, está implícita na essência do procedimento licitatório, já que ela é necessária para a escolha da modalidade, para determinação do valor estimado da aquisição ou contratação, e para balizar a reserva orçamentária. Por fim, uma das finalidades precípua do certame, tal seja a seleção da proposta mais vantajosa, também se relaciona diretamente à pesquisa de preços, haja vista que ela servirá como parâmetro para o julgamento.

A fase externa do pregão tem início com a publicação do aviso de licitação e é finalizada com a homologação do procedimento pela autoridade competente. Nesse sentido, vale recorrer à Scarpinella (2002) que detalha as etapas que a integram:

(1) Fase inicial – momento em que é feita a verificação acerca da admissibilidade das propostas para a fase subsequente do julgamento. Envolve a comprovação de poderes pelo licitante para a prática dos atos inerentes ao certame e a entrega de declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação. (2) Fase de julgamento – é a principal fase do pregão, pois é nela que se faz a escolha da melhor proposta. Sua dinâmica envolve uma sequência complexa de atos, determinada pela inversão das fases de habilitação e julgamento. Nela estão incluídas (a) análise da conformidade das propostas aos requisitos do edital; (b) apresentação de amostras no pregão; (c) regra dos 10%, determinante dos licitantes que participarão da fase de lances; (d) dinâmica da etapa de lances, propriamente dita; (e) aferição da aceitabilidade da proposta vencedora; (f) análise quanto à exequibilidade do valor ofertado; e (g) eventual negociação com o licitante vencedor. (3) Fase de habilitação – momento para análise das condições pessoais necessárias para a celebração do contrato. Anote-se que no pregão esta fase é subsequente à de julgamento e envolve a verificação da documentação de habilitação apenas do licitante vencedor. (4) Fase de recursos – caracteriza-se pela sua concentração ao final da sessão pública do

pregão. Apenas após a declaração do vencedor é que se inicia o momento processual para a apresentação de recursos contra quaisquer atos praticados ao longo da sessão. (5) Fase de adjudicação – momento processual que antecede a homologação do certame, dando por encerrado o trabalho de escolha do licitante com aptidão para a contratação. (6) Fase de homologação – é a última etapa do procedimento do pregão: envolve a análise de todo o ocorrido pela autoridade superior, e depois dela segue-se a assinatura do contrato (SCARPINELLA, 2002).

Não obstante a designação do pregoeiro e da equipe de apoio que estarão aptos ao julgamento e condução do pregão eletrônico ocorra na fase interna, a execução das suas atividades tem início na fase externa do processo licitatório. Rodrigues (2011) destaca que não existe quantidade delimitada para o número de integrantes da equipe de apoio, ficando o seu estabelecimento a cargo da unidade administrativa realizadora do certame.

A Lei 10.520/2002 dispõe sobre as atribuições e requisitos para a designação de servidor como pregoeiro e membro de equipe de apoio:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento (BRASIL, 2002).

Além de conduzir e direcionar as atividades da equipe de apoio, compete ao pregoeiro uma série de atividades listadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quais sejam:

- coordenação do processo licitatório;
- condução dos trabalhos da equipe de apoio, da sessão pública do pregão, presencial ou eletrônico, e da etapa de lances;
- recebimento, exame e decisão das impugnações e consultas a licitação, com apoio do setor requisitante do objeto e do responsável pela elaboração do edital;
- verificação da conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no ato convocatório;
- verificação e julgamento das condições de habilitação;
- recebimento, exame e decisão dos recursos encaminhados a autoridade competente quando for mantida a decisão;
- indicação do vencedor do pregão;
- adjudicação do objeto, quando não houver recurso.
- encaminhamento do processo devidamente instruído a autoridade superior com proposta de homologação (TCU, 2010).

Nóbrega (2001) explica que a equipe de apoio tem por missão precípua prestar assistência ao pregoeiro, dando suporte às atividades que lhe competem. Para tal finalidade, será por ele coordenada e dirigida, encarregando-se da formalização de atos processuais,

realização de diligências diversas, assessoramento ao pregoeiro nas sessões do certame, redação de atas, relatórios e pareceres, dentre outras atividades (NÓBREGA, 2001).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa, descritiva e aplicada, com obtenção de dados por meio de questionário, entrevistas semiestruturadas e estudo documental.

Minayo (2011) define a abordagem qualitativa como aquela em que se trabalha com significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, correspondendo a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Para Moreira e Caleffe (2006), a pesquisa qualitativa por explorar diversas características utiliza diferentes instrumentos de coleta de dados, como os utilizados neste estudo.

Trata-se de pesquisa descritiva, uma vez que possui como objetivo o retrato das características de determinada situação e da frequência com que ocorrem determinados fenômenos (POLIT e HUNGLER, 1995). No caso estudado debruça-se sobre as falhas prático-operacionais em processos licitatórios na UFBA. Ademais, caracteriza-se como tal, pois a melhoria das práticas podem ocorrer por meio da observação objetiva e minuciosa, da análise e da descrição (MOREIRA e CALEFFE, 2006).

Considera-se, ainda, o presente estudo como pesquisa aplicada haja vista que se direciona ao mapeamento e análise dos processos licitatórios da UFBA, amoldando-se à definição de Gil (2010), que a compreende como aquela que busca compreender e contribuir para a solução de problemas nos ambientes em que os pesquisadores estão envolvidos.

Os instrumentos de coleta de dados incluíram questionários, entrevistas semiestruturadas e documentos institucionais de domínio público.

Apresentou-se como unidades de análise a Coordenação de Material e Patrimônio da UFBA, notadamente os seus Núcleos de Gerenciamento de Compras e Licitações, assim como as unidades demandantes dos processos pesquisados. O corte temporal delimitado foi janeiro de 2016 a fevereiro de 2019, devido ao vasto número de processos licitatórios e pela escolha de análise dos mais recentes da Instituição devido à conclusão de todo o processo viabilizando, inclusive, a análise documental.

3.1 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Questionários

A primeira fase da coleta de dados consistiu na elaboração e aplicação de questionários direcionados à Coordenadora de Material e Patrimônio (CMP) e aos servidores, terceirizados e estagiários do Núcleo de Gerenciamento de Compras (NGC) e Núcleo de

Gerenciamento de Licitações (NGL). Objetivou-se perceber, a partir das considerações dos servidores, possíveis falhas nas etapas interna e externa dos processos licitatórios da universidade, para, posteriormente, aprofundar o estudo com entrevistas e análise documental nos aspectos internos práticos-operacionais.

A escolha incluiu a Coordenadora de Material e Patrimônio, todos os integrantes (exceção feita ao pesquisador) do Núcleo de Gerenciamento de Licitações, aqui incluídos 5 servidores, 3 estagiários e 2 terceirizados, bem como todos os 5 servidores e 5 terceirizados do Núcleo de Gerenciamento de Compras, totalizando 20 funcionários.

A opção pelos participantes teve por base as atribuições exercidas pelos núcleos selecionados, na medida em que são diretamente relacionadas ao objeto da pesquisa. A inclusão dos servidores das unidades demandantes resultaria na necessidade de utilização de quesitos distintos. Desse modo, e diante do tempo exequível para a conclusão da pesquisa dissertativa, optou-se por ouvi-los na etapa de entrevistas.

Nesse sentido, foi elaborado questionário composto por uma parte introdutória referente ao perfil pessoal e profissional dos respondentes, com assertivas relacionadas à: fase de planejamento das licitações; fase externa das licitações; e a percepção de valorização institucional e comprometimento pessoal dos servidores envolvidos (Apêndice A). Tais dimensões continham 29 assertivas relacionadas às fases interna e externa dos processos licitatórios da UFBA, assim como à percepção de valorização institucional e de comprometimento pessoal dos envolvidos. Nessas assertivas deveria ser indicado o grau de recorrência dos eventos citados, baseando-se fundamentalmente nas experiências e nos conhecimentos adquiridos no processo de trabalho, levando em consideração a escala apresentada abaixo:

NUNCA 1	RARAMENTE 2	ÀS VEZES 3	FREQUENTEMENTE 4	SEMPRE 5
--------------------------	------------------------------	-----------------------------	-----------------------------------	---------------------------

Após a elaboração do questionário foi realizado um "teste-piloto" com 3 (três) respondentes, selecionados por conveniência e acessibilidade, que avaliaram a clareza das questões e se posicionaram criticamente sobre possíveis perguntas dúbias ou imprecisas. Posteriormente, realizados os ajustes necessários, o instrumento foi disponibilizado para os respondentes na forma eletrônica por meio da ferramenta *google forms*.

O acesso do pesquisador aos respondentes permitiu um retorno de 95% do total e a opção pelas alternativas com a indicação de grau de recorrência teve por base a possibilidade maior de aferição da frequência dos tipos de falhas nos processos licitatórios, na medida todos os quesitos levantados se relacionam com espécies de falhas potencialmente verificáveis. A

aplicação foi efetivada entre agosto e setembro de 2018.

Nesse momento, foi encaminhado e-mail aos respondentes informando-os da relevância da pesquisa e solicitando o retorno das respostas, e a proximidade geográfica entre o pesquisador e o público-alvo permitiu que lembretes pessoais e genéricos fossem realizados nos setores envolvidos. Tais procedimentos seguiram a orientação de Marconi e Lakatos (1999) que ensinam:

Junto com o questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável. (MARCONI e LAKATOS, 1999, p. 100).

Para Gil (2010), entre os benefícios percebidos pela aplicação do questionário, destacam-se a redução de riscos de influência direta do pesquisador sobre os respondentes, a garantia do anonimato, e a possibilidade de consolidação e cruzamento de dados de dois setores centrais nos processos licitatórios da UFBA.

Entrevistas

No segundo momento, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas (Apêndice B). Nesse caso, foram entrevistados os diversos atores internos envolvidos nas licitações da UFBA, para que se identifiquem quais são as fragilidades por eles apontadas, sendo eles: 2 servidores do Núcleo de Compras; 4 servidores do Núcleo de Licitações; e 2 servidores das unidades demandantes dos pregões selecionados;

Para a confecção do roteiro e realização das entrevistas atendeu-se às orientações de Manzini (2012) que ensina:

A entrevista semiestruturada tem como característica um roteiro com perguntas abertas e é indicada para estudar um fenômeno com uma população específica: grupo de professores; grupo de alunos; grupo de enfermeiras, etc. Deve existir flexibilidade na sequência da apresentação das perguntas ao entrevistado e o entrevistador pode realizar perguntas complementares para entender melhor o fenômeno em pauta. (Manzini, 2012, p. 156)

Em virtude da diferença entre as atividades licitatórias executadas pelos servidores envolvidos, foram elaborados dois roteiros distintos que serviram como direcionamento das perguntas que foram realizadas. Os servidores do NGL atuam em etapas distintas daquelas em que se envolvem os servidores do NGC ou das unidades requisitantes. Desse modo, foi necessário confeccionar roteiros que se adequassem as especificidades das atuações.

No curso das entrevistas, na medida em que novas questões surgiam, abria-se o espaço

para que os entrevistados tratassem de temas complementares. Buscou-se seguir a ordem das perguntas apresentadas no instrumento, desde que não afetasse a fluidez das entrevistas e não engessasse a resposta dos entrevistados. Assim, o instrumento serviu não como uma estrutura fixa, mas como um roteiro norteador moldável de acordo com a interação entre entrevistado e pesquisador.

A opção por afunilar as entrevistas nos servidores do NGC e NGL deveu-se à centralidade da participação de tais sujeitos nos processos licitatórios. Os 6 entrevistados lotados nesses núcleos têm atuação nevrálgica nos pregões da Universidade. Os servidores selecionados do NGL são os quatro pregoeiros da universidade com atuação em Salvador e os servidores escolhidos do NGC são os funcionários responsáveis pela maior parte das pesquisas de preço e elaboração dos termos de referência dos pregões da UFBA. Ademais, são servidores envolvidos nos processos de mapeamento e construção de fluxos licitatórios, bem como de orientação às unidades acerca dos procedimentos a serem seguidos.

Por outro lado, optou-se por incluir entre os entrevistados dois servidores lotados em algumas das unidades demandantes. Tais servidores foram selecionados por serem aqueles que mais frequentemente compõem equipes de apoio aos pregões, e por de forma recorrente participarem ativamente da fase interna das licitações específicas relativas às suas unidades de atuação.

As entrevistas foram gravadas individualmente e foi informado aos entrevistados que os dados colhidos teriam finalidade exclusivamente acadêmica, assim como não haveria associação dos seus nomes às informações por eles apresentadas. Posteriormente foi transcrita e analisada a partir das etapas e especificidades dos processos licitatórios.

Análise documental

Após a aplicação de questionário e realização de entrevistas, foi efetuada a análise documental a fim de complementar os dados colhidos e analisá-los conjuntamente. Para Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa documental é a técnica de coleta de dados que se vale de materiais que ainda não passaram por tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados para atender ao objetivo da pesquisa. Para Helder (2006), é uma das técnicas determinantes para a pesquisa em ciências sociais e humanas.

A opção pela técnica documental teve por escopo a análise do quantitativo e natureza dos pregões que apresentaram republicações no corte temporal proposto. Compreendeu-se que as republicações significariam, em regra, licitações que foram externalizadas com falhas. Tratar-se-ia de um indicativo objetivo de que aqueles pregões eletrônicos que tiveram que

passar por novas publicações foram disponibilizados inicialmente aos cidadãos e licitantes com erros formais ou materiais.

Appolinário (2009), compreende documento como qualquer suporte com informação registrada, formando uma unidade, que esteja apto a servir como consulta, estudo ou prova. Nesse universo, incluem-se os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, etc. Nesse contexto, os documentos analisados nessa pesquisa foram os relatórios constantes no painel de compras do governo federal e as informações detalhadas sobre os pregões disponibilizadas no sítio [comprasgovernamentais](http://comprasgovernamentais.gov.br). Debruçou-se, então, sobre a quantidade de pregões eletrônicos realizados pela UFBA no período estudado e sobre a proporção, motivação e natureza das suspensões e alterações efetivadas após as publicações. Para o estudo documental, foram selecionados para a coleta de dados todos os pregões eletrônicos publicados entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2019.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 RELEVÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA A UFBA

Conforme dados colhidos do painel de compras do sítio Comprasgovernamentais, entre 2016 e fevereiro de 2019, foram movimentados R\$ 568.374.016,12 (quinhentos e sessenta e oito milhões, trezentos e setenta e quatro mil, dezesseis reais e doze centavos) em um total de 473 processos de compras. Dentre os processos de compras ali sinalizados, 201 são pregões eletrônicos que totalizam R\$ 382.554.182,57 (trezentos e oitenta e dois milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, cento e oitenta e dois reais e cinquenta e sete centavos).

Dentre os 201 pregões eletrônicos no período em análise, 132 tiveram como objeto a aquisição de materiais e 79 a contratação de serviços. Além disso, em atenção à política de promoção de desenvolvimento do mercado interno cristalizada na Lei Complementar n.º 123/2006, há 91,04% de pregões com participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na disputa. No total, R\$ 120.095.099,35 (cento e vinte milhões, noventa e cinco mil, noventa e nove reais e trinta e cinco centavos) foram homologados para ME e EPPs, totalizando em termos percentuais 31,39% de todo o valor homologado em pregões eletrônicos no período.

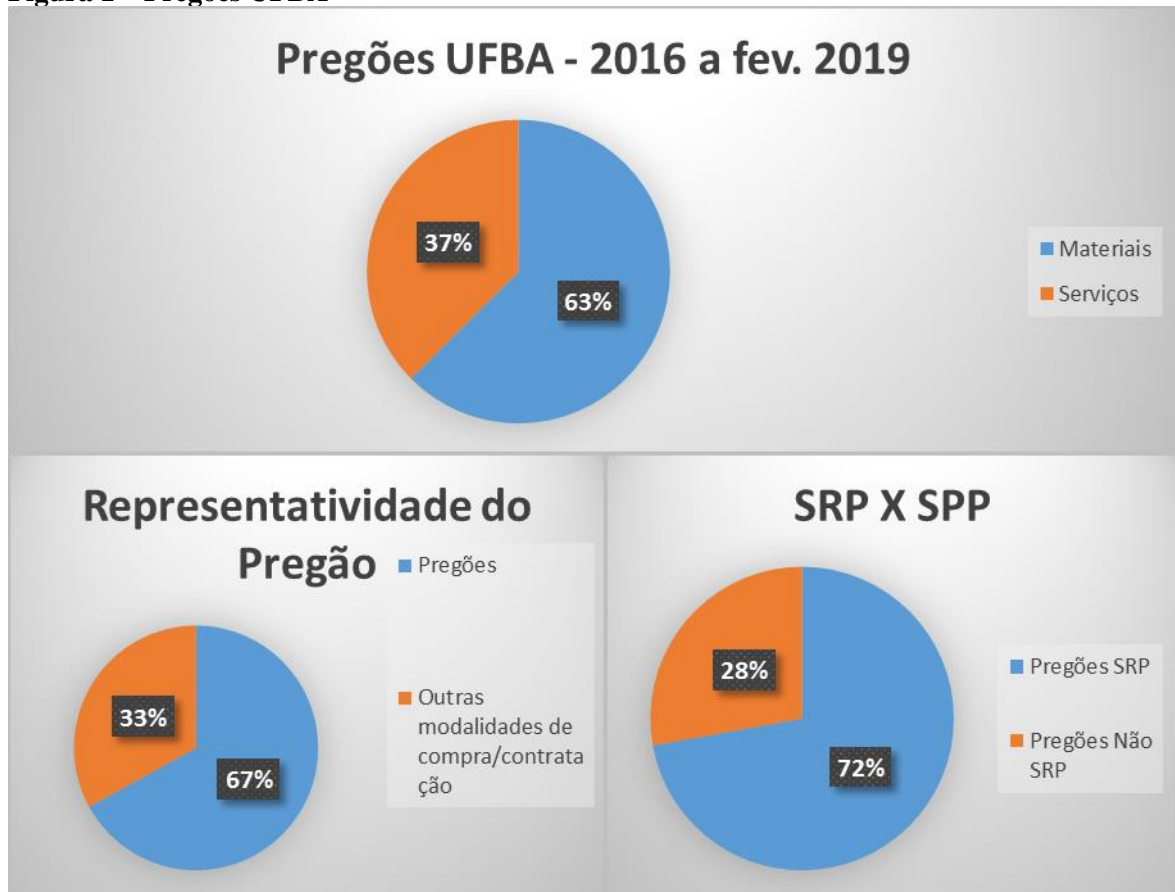
Ademais, na mesma direção do movimento nacional, há predomínio de pregões eletrônicos pelo sistema de registro de preços (72,14%). O Decreto n.º 7.892/13 foi inovador ao estabelecer o SRP sob uma perspectiva de maior alcance da eficiência nos processos licitatórios. Para Torres (2009), trata-se da formação de um banco de preços de fornecedores que têm mera expectativa de direito, desobrigando a Administração de contratar. Caso considere oportuno e conveniente, valendo-se de seu poder discricionário e quando houver recurso orçamentário para tanto, no curso da validade da ata de registro de preços, a instituição pública poderá contratar o objeto registrado.

Observa-se, ainda, que os pregões eletrônicos representam, em valor, mais da 67% de todos os processos de compras da universidade. As compras e contratações necessárias ao desenvolvimento e execução das atividades rotineiras da universidade são centralizadas nessa modalidade licitatória. As unidades acadêmicas satisfazem as suas pretensões de recursos e infraestrutura para o desempenho de suas atribuições institucionais através do pregão eletrônico.

Tal prevalência tem por base a disciplina legal atinente a matéria que impõe para a Administração Pública Federal a obrigatoriedade de uso do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para as contratações de bens e serviços comuns (BRASIL, 2005). A UFBA,

portanto, em adequação ao ordenamento jurídico pátrio adota o pregão eletrônico como regra para as aquisições e contratações da instituição. Em situações específicas devidamente caracterizadas conforme as determinações legais, a licitação poderá ser dispensada ou inexigível. Por outro lado, quando o objeto se tratar de serviço não comum ou obra de engenharia as modalidades utilizadas serão a tomada de preço e a concorrência.

Figura 1 – Pregões UFBA



Fonte: Painel de Compras do Governo Federal, 2019.

Os dados acima, notadamente o montante envolvido e a cristalização do pregão eletrônico na rotina administrativa da instituição, são significativos para que se evidencie a relevância do pregão eletrônico para a Universidade Federal da Bahia. Nesse sentido, a análise dos resultados da coleta de dados focada nos pregões eletrônicos é essencial para a percepção das falhas que essa pesquisa se propõe a investigar.

4.2 PERFIL DOS RESPONDENTES E INTRODUÇÃO À ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

Será apresentada a análise do perfil pessoal e profissional dos respondentes que compreendem os funcionários vinculados ao setor de compras e licitações, incluídos

servidores efetivos, estagiários e terceirizados. Cabe destacar que não houve obrigatoriedade em responder todos os quesitos. De pronto, vale observar que todos os vinte “questionados” responderam ao quesito de gênero, o que permite inferir que 12 (60%) dos respondentes são homens e 8 mulheres.

Em relação à idade, observa-se que houve variação entre 20 e 55 anos, com média encontrada de 33,5 anos. O valor relativamente baixo denota uma complementariedade entre servidores jovens e mais experientes, devendo ser levado em conta a existência de estagiários que tendem a reduzir essa média. Cabe indicar que 3 pessoas optaram por não responder a esse quesito.

Em relação ao maior grau de instrução formal concluído, pode se inferir que a incidência de 9 pessoas (45%) dos “questionados” sem graduação se relaciona, em grande parte, ao percentual de respondentes que tem vínculo de estágio ou terceirização com a UFBA, caracterizando perfil de baixa formação dos ocupantes destes postos. Esse entendimento poderia ser mais facilmente ratificado caso as respostas ao quesito “Qual o cargo e a função que ocupa na UFBA” fossem padronizadas. Na análise desse item, percebe-se que há variedade de respostas, inclusive com os respondentes optando por uma nomenclatura que não corresponde à contratual ou estatutária, ocasionando ausência de uniformidade que dificulta maiores ilações sobre os dados apresentados. Nesse sentido, a inclusão de alternativas para esse quesito mostrar-se-ia uma opção mais ajustada. Vale observar, todavia, que 55% dos respondentes (11 pessoas) apresentam curso superior.

Administração foi o curso de graduação, especialização, mestrado ou doutorado mais assinalado como aquele referente ao maior grau de instrução formal concluído entre 4 dos 15 respondentes desse quesito. Cinco pessoas não responderam ao quesito e houve dispersão entre os cursos apresentados, com 2 (duas) indicações de curso de Gestão Pública, 3 indicações de Ensino Médio e 1 (uma) resposta para todos os demais cursos indicados, quais sejam Ciências Contábeis, Economia, Engenharia Química, Formação Geral, Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade e Gestão de Pessoas. Demonstrando variadas formações dos funcionários do setor.

Outra questão que apresentou variedade de respostas foi a referente à principal atividade desempenhada na UFBA. Nesse item, apesar de uso de nomenclaturas distintas, importa destacar que todos os respondentes têm suas atividades diretamente ligadas aos processos licitatórios, justamente pela natureza das atribuições dos setores envolvidos. Exceção feita às respostas “Auxiliar Administrativo”, “Atividades Administrativas” e “Estudante”, que pela sua generalidade não permitem maiores inferências, todas as 16 outras

respostas apresentadas se relacionam às fases da licitação pública.

No que concerne ao item relativo ao tempo de experiência profissional, percebe-se a existência de variação entre 0 e 35 anos e de média correspondente a 10,9 anos por respondente. O 0 representa um funcionário contratado recentemente e que ainda não completou o tempo exigido pelo instrumento que indicava o preenchimento em anos. Quanto ao tempo de trabalho na UFBA, obteve-se a média de 6 anos entre respostas que variaram de 0 a 39 anos. Esses dados ajudam a corroborar a já mencionada impressão de complementariedade entre gerações etárias distintas dos servidores envolvidos nas atividades mencionadas e também demonstra profissionais advindos de outras organizações.

Quadro 2 – Síntese do perfil dos respondentes

Gênero	12 homens e 8 mulheres
Média de idade	33,5 anos
Grau de instrução formal concluído	11 respondentes com nível superior e 9 sem nível superior
Curso de graduação, especialização, mestrado ou doutorado mais assinalado	Administração (4), Ensino médio (3), Gestão Pública (2), Gestão de Pessoas, Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, Ciências Contábeis, Economia, Engenharia Química, Formação Geral (1)
Principal atividade desempenhadas	Atividades com nomenclaturas diretamente relacionadas a processos licitatórios (16), auxiliar administrativo, atividades administrativas, estudante (1)
Média de experiência profissional	10,9 anos
Média de tempo de trabalho na UFBA	6 anos

Fonte: Elaboração própria, 2018.

4.2.1 Recorrência de falhas nos processos licitatórios

Conforme abordado, a segunda parte do questionário compreendeu a realização de quesitos relacionados aos processos licitatórios da UFBA. As questões apontaram eventos que podem denotar falhas nos processos e foi solicitado aos respondentes que indicassem o grau de recorrência em escala com as opções "nunca", "raramente", "às vezes", "frequentemente" e "sempre". Para a análise do instrumento, foram estabelecidos escores para cada uma das respostas possíveis, atribuindo-se escore 1 à resposta que indicaria a total ausência de falhas e o escore 5 à que representaria a recorrência total das falhas. Houve o cuidado para analisar em cada quesito específico a qual dos pesos as opções “Nunca” e “Sempre” corresponderiam. A distribuição de pesos a cada resposta permitiu o cálculo da média ponderada de cada quesito.

Como dito, na análise dos resultados, esse estudo considerou como resposta ideal aquela referenciada na tabela com o Peso 1. As respostas indicadas com o Peso 2 seriam

aquelas que, apesar de não representarem a atividade livre de falhas, revelariam uma atuação majoritariamente positiva. Desse modo, a média ponderada situada acima de 2 já é preocupante por revelar falhas que ocorrem acima do limite que esse estudo considera tolerável.

Nesse momento, antes de adentrar à análise do questionário, torna-se relevante apresentar mais detalhadamente o funcionamento do processo licitatório da UFBA em sua inteireza. Depois de explicado o fluxo procedimental, parte-se para a análise dos dados colhidos.

A fase de planejamento do processo licitatório na UFBA tem início com a catalogação do material ou serviço no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). As unidades solicitam ao longo do ano ao NGC que cadastre no sistema os itens que elas desejam adquirir. Cabe ao NGC a gestão do catálogo com a limpeza de itens duplicados ou inativos e a atualização das características dos itens existentes.

Os itens terão um código que será denominado CATMAT, caso se trate de material, ou CATSER, caso o objeto seja serviço. Esses códigos e suas respectivas descrições são os mesmos para toda a Administração Federal e estão disponíveis para consulta no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Caso não haja código que se adeque ao interesse da unidade, ela deverá solicitar por meio do sistema a inclusão de item novo no catálogo central.

Aqui vale uma observação: o CATMAT/CATSER pode ser aberto ou fechado. Em se tratando de código aberto, haverá uma descrição genérica do objeto que poderá ser complementada pelo órgão de acordo com os seus interesses para a licitação. Na hipótese de se tratar de código fechado, não há possibilidade de ajustes e a descrição que consta no cadastro central do governo deverá ser idêntica à que estará no termo de referência. O código fechado, portanto, veda a possibilidade de adequação pelo órgão da descrição do material ou serviço aos seus interesses.

Antes de seguir com a apresentação do fluxo do processo licitatório na universidade, torna-se necessário distinguir o procedimento adotado em casos de pregões específicos daquele utilizado em pregões ditos comuns. Há uma série de pregões que tem a sua fase interna centralizada na CMP, dentre os quais os pregões de material de expediente, consumo, vestuário, mobiliário, equipamentos, condicionamento e embalagem, etc. A Administração considerou que tais pregões são de interesse comum das unidades e apresentam objeto de natureza geral. Nesses casos, optou-se por centralizar o planejamento no Núcleo de Compras que consolida as requisições das unidades, determina o quantitativo dos itens com base nos

pedidos de cada uma delas, realiza a pesquisa de preços e elabora o termo de referência.

Nos pregões considerados específicos, o procedimento é diferente. Cadastrados os itens no SIPAC, a unidade faz as requisições daqueles que deseja contratar, instrui o processo com o relatório das requisições gerado pelo NGC, faz a pesquisa de preços e elabora o termo de referência. Nesses casos, a atuação do NGC se dá na divulgação da IRP e no ajuste do Termo de Referência após a participação de órgãos interessados.

A fase de IRP é uma etapa dos pregões realizados pelo Sistema de Registro de Preços que permite que um órgão gerencie um pregão eletrônico com outros tantos órgãos participantes. Nessa hipótese, a licitação deixa de ser exclusiva da UFBA e passa a ser gerenciada pela UFBA. Não se faz necessário aprofundar o estudo da IRP, mas é importante destacar que após a sua conclusão o núcleo de compras precisa ajustar o termo de referência para acrescentar as quantidades requeridas pelos órgãos participantes.

A última etapa da fase interna da licitação compete ao NGL que elabora o edital e encaminha para chancela da procuradoria federal junto à UFBA. Com o retorno do processo e os possíveis vícios sanados, a portaria com a designação do pregoeiro e equipe de apoio é formalizada, o aviso de licitação é publicado no diário oficial da união e em jornal de grande circulação e, respeitando-se o prazo mínimo de oito dias úteis, inicia-se a fase externa da licitação. Vale destacar que qualquer interessado pode pedir esclarecimentos sobre o edital ou impugná-lo. Os prazos para impugnação e pedido de esclarecimento se esgotam no segundo e terceiro dia útil, respectivamente, anterior à data da abertura da sessão pública. Os questionamentos e impugnações que versem sobre características do objeto são respondidos pelo pregoeiro com a fundamentação técnica apresentado pela equipe de apoio.

Na data designada para abertura das propostas, tem início a operação do pregão eletrônico via comprasnet. Enviadas as propostas iniciais no sistema, inicia-se a fase de lances sucessivos e posteriormente são analisadas as propostas dos licitantes mais bem classificados em cada item. Nessa fase, a equipe de apoio designada assessora o pregoeiro na análise das propostas apresentadas.

Após o julgamento das propostas, são analisados os documentos de habilitação dos licitantes mais bem classificados, e, posteriormente, o pregoeiro adjudica e a coordenadora homologa o resultado final do certame. Importante observar que ao final das fases de aceitação das propostas e análise de habilitação é assegurada aos licitantes a prerrogativa de interposição recursal em cinco dias úteis. Interposto recurso, os licitantes interessados terão o mesmo prazo para contrarrazoá-lo e o pregoeiro decidirá em três dias. Decidido o recurso, seguirá o processo para adjudicação do vencedor e homologação do certame.

Após a homologação, há uma série de procedimentos internos burocráticos antes da efetiva entrega do material ou início da execução do serviço contratado. No entanto, essa pesquisa preferiu limitar o seu olhar às etapas que antecedem a homologação da licitação haja vista residirem aí as atividades mais complexas.

4.2.1.1 Análise da fase interna dos processos licitatórios da UFBA

Os eventos indicados nas questões iniciais se relacionavam à fase de planejamento (ou fase interna) do processo licitatório, como mostrado abaixo.

Tabela 1 – Análise da fase interna

Nº	PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFBA -FASE DE PLANEJAMENTO	1	2	3	4	5	MÉDIA PONDERADA
1	A unidade demandante requisita um item no SIPAC que não corresponde ao que ele desejaria adquirir.	1	6	11	2	0	2,7
2	Consta no processo pesquisa de preço de mercado cuja descrição não corresponde com exatidão ao item desejado.	3	5	8	4	0	2,7
3	Há fiscalização quanto ao preço da pesquisa cotada pelos fornecedores.	2	5	7	5	1	2,9
4	A descrição do item no termo de referência não tem aptidão para definir com exatidão as características do objeto que se deseja adquirir (descrição incompleta, insuficiente ou dúbia).	3	4	9	4	0	2,7
5	A sua unidade precisa corrigir no processo falhas/lacunas oriundas da atuação dos setores/unidades antecedentes.	0	2	12	6	0	3,2
6	<i>Há controle e fiscalização dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação.</i>	4	8	4	4	0	2,4
7	<i>Há efetivo cumprimento dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação.</i>	10	8	2	0	0	1,6
8	O termo de referência apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.	2	8	8	2	0	2,5

9	O edital apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.	3	11	5	0	0	2,1
10	A planilha de formação de custos apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.	3	8	8	1	0	2,4

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Em resposta ao quesito “A unidade demandante requisita um item no SIPAC que não corresponde ao que ela desejaria adquirir”, 11 respondentes indicaram *às vezes* como o seu grau de recorrência, 2 indicaram *frequentemente* e não houve marcação da resposta *sempre*. Foi encontrada média ponderada de 2,7 e apenas 35% de respostas consideradas positivas.

Os quesitos 2 e 4 também apresentaram 2,7 como média ponderada. 40% dos respondentes indicaram que *às vezes* “consta no processo pesquisa de preço de mercado cuja descrição não corresponde com exatidão ao item desejado” e 20% informaram que tal evento ocorre frequentemente. Por outro lado, quando confrontados com o evento “a descrição do item no termo de referência não tem aptidão para definir com exatidão as características do objeto que se deseja adquirir (descrição incompleta, insuficiente ou dúbia)”, 45% afirmaram que ele ocorre *às vezes* e 20% *frequentemente*. Em nenhum dos dois quesitos houve marcação da resposta *sempre*.

Em relação ao quesito “Há fiscalização quanto ao preço da pesquisa cotada pelos fornecedores”, houve 35% de respostas *às vezes*, 25% *raramente* e 5% *nunca*, correspondendo a uma média ponderada de 2,9 e perfazendo apenas 35% de respostas positivas.

Percebe-se da análise dos 4 quesitos acima um predomínio de respostas consideradas negativas. Cumpre observar que os questionamentos guardam relação com falhas na pesquisa de preço de mercado e na catalogação e requisição de itens. De um lado, há o indicativo de que alguns processos contêm termo de referência com itens com descrição que não se coaduna perfeitamente com aquela que se pretendia adquirir. De outro, houve o indicativo por parte de 13 questionados de que a unidade demandante requisita recorrentemente itens no SIPAC que não correspondem ao que ela deseja adquirir.

Há, ainda, a sinalização de que são juntadas aos autos pesquisas de preços que não se encaixam com o descritivo do item desejado. Ademais, restou assinalada a recorrência da falta de verificação dos preços pesquisados, haja vista que apenas 7 questionados informaram que a fiscalização dos preços cotados ocorre sempre ou frequentemente.

Os quesitos relativos à pesquisa de preços merecem uma análise destacada. A pesquisa de preço é instrumento para a definição do preço de referência de cada item da licitação. É importante que o item pesquisado guarde total correspondência com o item licitado. Sobre os parâmetros que devem ser observados, a Instrução Normativa 03/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dispõe:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência (BRASIL, 2017).

Pela interpretação do dispositivo normativo, percebe-se que devem ser priorizadas as pesquisas realizadas em painel de preços do governo federal e aquelas relativas a contratações similares de outros órgãos públicos. Ocorre que quando são licitados bens de natureza específica é fundamental que os servidores responsáveis pela pesquisa de preço observem atentamente se os preços buscados no painel de preços do governo federal ou nas licitações de outros órgãos públicos dizem respeito aos mesmos itens que a universidade deseja licitar. Para tanto, é fundamental uma análise criteriosa e um conhecimento suficiente das características do objeto que se busca licitar. Nesse contexto, o resultado dos quesitos demonstra não apenas a recorrência de falhas nessa correspondência *item pesquisado x item licitado*, como também a necessidade de uma melhor fiscalização das pesquisas realizadas com vistas a sanar essas possíveis falhas.

O item 5 foi o que apresentou o pior resultado e a maior média ponderada entre todos os quesitos relativos à fase de planejamento do processo licitatório: 3,2. Perguntou-se aos questionados com qual recorrência “a sua unidade precisa corrigir no processo falhas/lacunas oriundas da atuação dos setores/unidades antecedentes”. Houve 12 respostas *às vezes* e 6 de respostas *frequentemente*, totalizando 90% respostas consideradas negativas. Nesse quesito, a existência de apenas 2 respostas positivas indica a compreensão majoritária de que acontecem falhas nas licitações da universidade que não são corrigidas pelas unidades que a cometem.

Se, por um lado, o quesito não é suficiente para a identificação da natureza das falhas ocorridas, por outro, já é relevante por evidenciar percepção predominante de que elas acontecem e só são sanadas pela atuação dos setores supervenientes.

O item 6 apresentou 2,4 como média ponderada. Houve 20% de respostas às vezes e 20% de respostas raramente para a questão “Há controle e fiscalização dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação”. Vale destacar que esse quesito foi o primeiro dos apontados até então que apresenta mais de 50% de respostas consideradas positivas uma vez que para 20% dos respondentes *sempre* há o controle mencionado e para outros 40% esse controle ocorre *frequentemente*.

A média ponderada de 1,6 para o item “Há efetivo cumprimento dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação” demonstra que essa questão foi a que apresentou os resultados mais positivos nessa fase do questionário. 50% dos respondentes indicaram *sempre* como resposta e 40% responderam *frequentemente*. Houve apenas 10% de respostas consideradas negativas para esse quesito (às vezes), destacando-se a inexistência de marcações *raramente* e *nunca*.

A análise conjunta dos dois quesitos acima aponta para uma percepção prevalente de que as falhas no processo licitatório não guardam relação com aspectos procedimentais. A maior parte dos respondentes entende que os procedimentos legais e institucionais relativos aos processos licitatórios da UFBA são devidamente atendidos, bem como se posicionam no sentido de que há uma atuação positiva dos envolvidos em atividades de controle e fiscalização.

O quesito “O termo de referência apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação” apresentou 2,5 como média ponderada. Houve 40% de respostas às vezes e 10% de marcações *frequentemente*. Não obstante a média e os percentuais obtidos nesse quesito apontem para um resultado intermediário, ainda assim, a existência de 50% de respostas negativas é uma sinalização preocupante. O termo de referência é elemento nevrálgico de todo o processo licitatório. É nele que estão contidas todas as informações substanciais acerca do objeto que se licita e falhas neste documento podem reverberar e comprometer todo o resultado da licitação.

Por outro lado, a qualidade do termo de referência decorre substancialmente da qualidade das fases anteriores. Se um processo se inicia com falhas nos itens catalogados e com descrições erradas, incompletas ou insuficientes, o termo de referência carregará consigo os erros trazidos das etapas anteriores. Quando se interpreta o resultado obtido nesse quesito em conexão com o relacionado às falhas nas pesquisas de preços, descrição dos itens,

catalogação e requisição SIPAC, percebe-se que há uma alta recorrência de falhas em quase todas as etapas interconectadas de planejamento da contratação.

O quesito 9 apresentou 2,1 como média ponderada. Quando indagados sobre a recorrência do evento “o edital apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação”, houve 73,7% de respostas positivas e apenas 26,3% de respostas consideradas negativas. 15,8% dos respondentes indicou que o evento *nunca* ocorre, 57,9% marcou que a ocorrência se dá raramente e 26,3% assinalou a opção *às vezes*. Destaca-se que não houve nenhum respondente que assinalou que o evento apresentado ocorre frequentemente ou sempre.

Vale observar que o termo de referência é anexo integrante do edital. Em regra, quando se fala sobre falhas no edital, trata-se, em verdade, de falhas nele e em quaisquer dos anexos que nele estão incluídos, quais sejam: termo de referência, ata de registro de preços, minuta de contrato, etc. No entanto, a observação do pesquisador permite afirmar que os servidores envolvidos nas atividades licitatórias da UFBA, quando referem-se a edital, tratam do documento sem os anexos. Logo, as falhas acima mencionadas são aquelas que dizem respeito às regras de disputa, habilitação, classificação das propostas, etc. Essa percepção pode ser ratificada pelo bom resultado obtido nesse item, que diverge daquele colhido nos quesitos relativos ao termo de referência e à descrição dos itens.

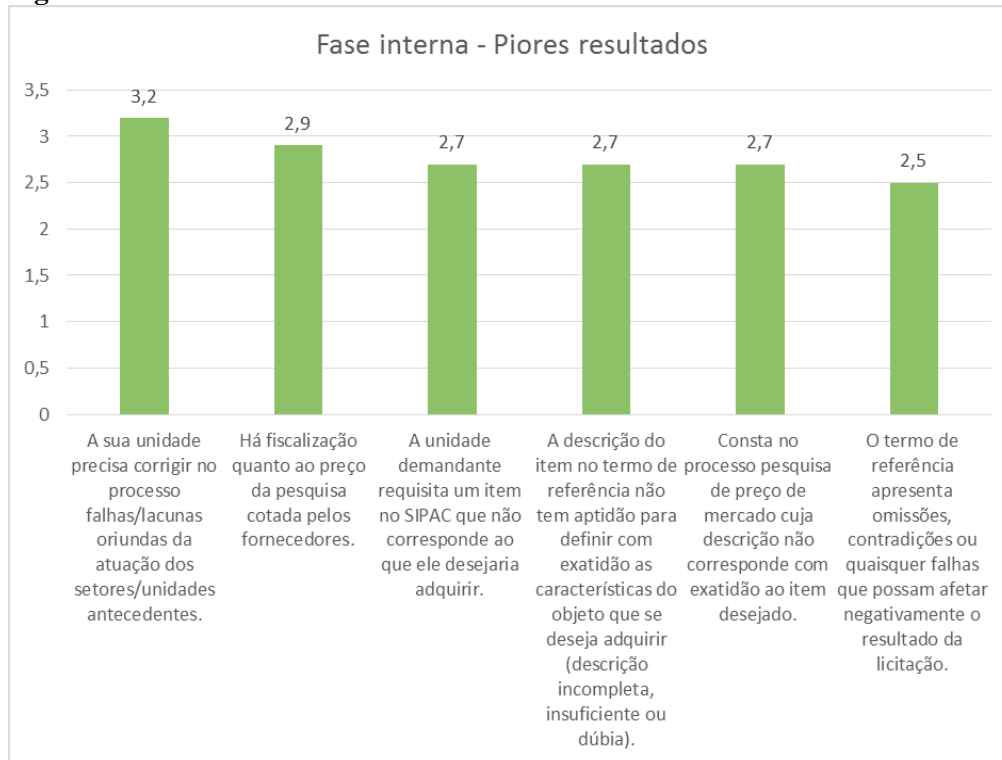
Por fim, o item “A planilha de formação de custos apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação” apresentou 2,4 como média ponderada e também apresentou mais de 50% de respostas consideradas positivas, na medida em que houve 40% de respostas raramente e 15% de respostas *nunca*. Outras 40% das pessoas responderam *às vezes* e houve 5% de marcações *frequentemente*.

Ressalta-se, no entanto, que apenas os pregões de serviços continuados apresentam como regra a planilha de custo e formação de preços. Desse modo, os respondentes do núcleo de compras e das unidades demandantes selecionadas não participam das licitações que envolvem a confecção desse documento. Essa especificidade pode, obviamente, ter impactado na precisão dos resultados obtidos nesse item.

Vasconcelos (2008), explica que a fase interna da licitação representa o momento de preparação e planejamento para a realização do pregão. Ela ocorre no âmbito interno do órgão licitante e inclui: a motivação para o processo, a pesquisa dos preços praticados no mercado, a definição clara, sucinta e precisa do seu objeto, os métodos de suprimento, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento, as cláusulas do contrato e a fixação dos prazos para o fornecimento.

A fase interna da licitação, portanto, trata-se de etapa fundamental para o sucesso da contratação. Um planejamento inadequado ou falhas nos elementos que compõem essa etapa podem irradiar e prejudicar a disputa na fase externa e o resultado obtido com o processo.

Figura 2 – Síntese das menores médias das assertivas da fase interna



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

4.2.1.2 Análise da fase externa dos processos licitatórios da UFBA

A subseção seguinte do questionário apresentou aos respondentes as assertivas relacionadas à fase externa dos processos licitatórios da UFBA.

Tabela 2 – Análise da fase externa

Nº	PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UFBA - FASE EXTERNA	1	2	3	4	5	MÉDIA PONDERADA
11	Há falhas na publicação do aviso de abertura das propostas no Diário Oficial e Jornal de grande circulação (informações erradas, documentos não transferidos, transferência incompleta, etc.)	4	13	0	1	1	2,1
12	Há suspensão da licitação em virtude de pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital.	0	2	8	8	1	3,4
13	Há alterações no edital ou em seus anexos em virtude do pedido de esclarecimento ou impugnação acima mencionado.	0	4	12	2	1	3
14	* A equipe de apoio encaminha as respostas ao pedido de esclarecimento ou impugnações ao edital com a brevidade necessária.	3	9	4	3	0	2,4
15	*A equipe de apoio assessora o pregoeiro na sessão pública efetuando a aceitação das propostas com a brevidade necessária.	3	6	7	2	0	2,4
16	São aceitas propostas que não correspondem com exatidão às características apresentadas no termo de referência.	4	6	8	2	0	2,4
17	São habilitados licitantes que não cumprem todos os requisitos de	12	4	3	0	0	1,5

	habilitação necessários.						
18	*A comunicação entre pregoeiro e equipe de apoio ocorre de maneira colaborativa.	4	4	9	1	0	2,4
19	*A comunicação entre pregoeiro e equipe de apoio ocorre de maneira célere e eficaz.	4	6	7	2	0	2,4
20	*A equipe de apoio é composta por servidores com conhecimento técnico sobre os itens que se deseja contratar.	3	3	9	4	0	2,7
21	*Os servidores envolvidos no processo licitatório possuem conhecimento técnico suficiente sobre as normas e práticas do processo licitatório.	4	8	7	1	0	2,3

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Em relação ao item "Há falhas na publicação do aviso de abertura das propostas no Diário Oficial e Jornal de grande circulação (informações erradas, documentos não transferidos, transferência incompleta, etc.)" vale observar a prevalência de respostas consideradas positivas (89,5%), com 13 respondentes indicando que o evento ocorre *raramente* e 4 marcando a opção *nunca*. Não houve sinalização da opção *às vezes*, uma pessoa respondeu *frequentemente* e outra assinalou *sempre*. Tais dados importaram em a uma média ponderada de 2,1.

A publicação do aviso de licitação é o momento que dá início à fase externa da licitação. É a partir da publicação que a licitação passa a existir no mundo jurídico e gerar efeitos externos para terceiros. Desse modo, é fundamental que a publicação do aviso seja efetuada sem falhas. O quesito acima aponta para a percepção prevalente entre os respondentes de que o aviso de licitação é publicado nos sistemas sem erros de digitação ou de transferência de arquivos.

O quesito "Há suspensão da licitação em virtude de pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital" apresentou média ponderada de 3,4, com apenas 10,5% de respostas consideradas positivas (*raramente*). 42,1% dos questionados responderam *às vezes*, outros 42,1% *frequentemente* e 5,3% sinalizaram *sempre*. Já quando questionados sobre a recorrência do evento "Há alterações no edital ou em seus anexos em virtude do pedido de esclarecimento ou impugnação acima mencionado", a média ponderada encontrada foi de 3, com 21,1% dos respondentes marcaram *raramente*, 63,2% *às vezes*, 10,5% *frequentemente* e 5,3% *sempre*. Percebe-se, também nesse quesito, a baixa quantidade de respostas positivas (21,1%).

A suspensão da licitação em virtude de pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital não é suficiente para assegurar a ocorrência de falhas no processo. Algumas vezes a licitação é suspensa pelo recebimento de impugnações ou pedidos de esclarecimentos que exigem da equipe técnica um estudo mais aprofundado. Nessas situações, pregoeiro e equipe

de apoio não conseguem responder em tempo hábil o objeto da impugnação ou do pedido de esclarecimento e suspendem a licitação antes da sua abertura.

No entanto, quando se associa esse quesito ao resultado obtido pelo seguinte, já se torna mais sólida a identificação das falhas. A maior parte dos questionados apontou que de forma recorrente há alterações no instrumento convocatório em virtude das impugnações ou pedidos de esclarecimentos. Essa alteração, em regra, significa que o instrumento publicado inicialmente não estava adequado e só foi corrigido após a provocação dos licitantes interessados.

O item 14 indagou aos respondentes se "A equipe de apoio encaminha as respostas ao pedido de esclarecimento ou impugnações ao edital com a brevidade necessária". Houve 63,2% de respostas positivas, com 47,4% marcações *frequentemente* e 15,8% *sempre*. Por outro lado, houve 21,1% de respostas *às vezes* e 15,8% de sinalizações *raramente*. Já o quesito seguinte, questionou se "A equipe de apoio assessora o pregoeiro na sessão pública efetuando a aceitação das propostas com a brevidade necessária". Nesse caso, houve 16,7% de respostas *sempre*, 33,3% *frequentemente*, 38,9% *às vezes* e 11,1% *raramente*. Os dois itens apresentaram média ponderada de 2,4.

Os quesitos acima, relacionados à brevidade da atuação da equipe de apoio na aceitação das propostas e na resposta aos pedidos de esclarecimento e impugnações, apresentaram médias levemente positivas. No entanto, merece destaque o fato de metade dos respondentes considerarem que a aceitação das propostas é realizada pela equipe de apoio com a brevidade necessária apenas *às vezes* ou *raramente*.

O quesito 16, inquiriu aos questionados a frequência com que "São aceitas propostas que não correspondem com exatidão às características apresentadas no termo de referência". A esse item 20% responderam *nunca*, 30% *raramente*, 40% *às vezes* e 10% *frequentemente*, perfazendo média ponderada de 2,4. Esse quesito, a despeito de uma média levemente positiva, apresenta também um resultado preocupante. Metade dos questionados indicaram que são aceitas propostas com alguma desconformidade com o termo de referência em uma recorrência que essa pesquisa entende negativa.

A descrição dos itens da licitação no termo de referência estabelece o objeto que a Administração deseja licitar. Assim, a aceitação de proposta de material ou serviço que não atende à caracterização apresentada é uma falha que deve ser fortemente evitada uma vez que pode resultar em uma aquisição ou contratação que não atende ao interesse público motivador do processo.

Já o item "São habilitados licitantes que não cumprem todos os requisitos de

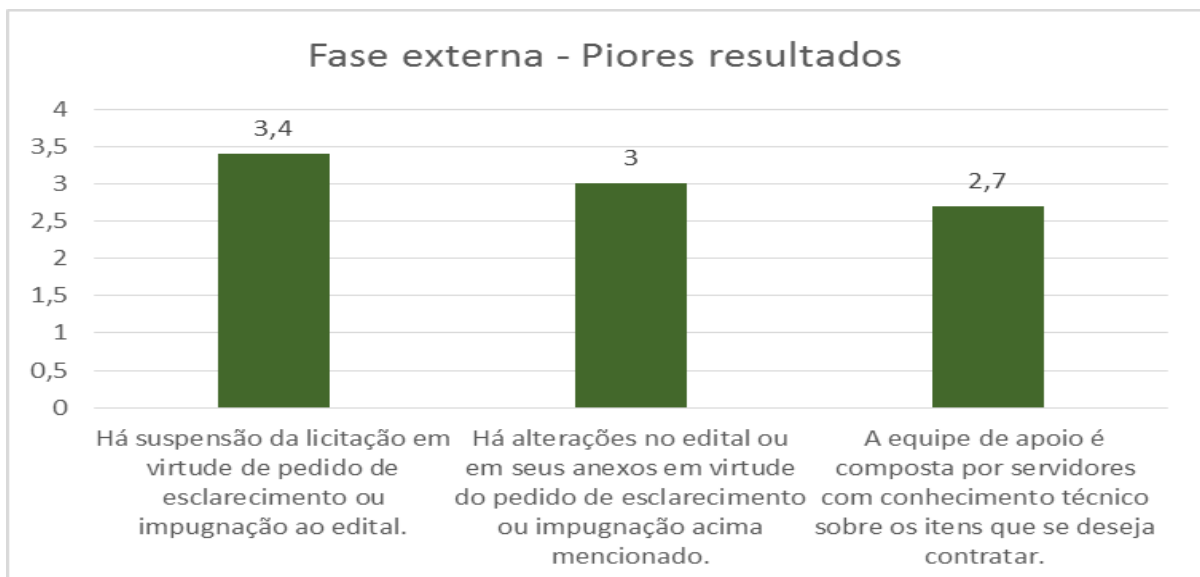
habilitação necessários" teve 63,2% de sinalizações *nunca*, 21,1% de marcações *raramente* e 15,8% de respostas *às vezes*. Observa-se que tal quesito apresentou 84,3% de respostas consideradas positivas e média de 1,5 o que corresponde ao melhor resultado encontrado.

O item "A equipe de apoio é composta por servidores com conhecimento técnico sobre os itens que se deseja contratar" apresentou média ponderada de 2,7. 21,1% de marcações *raramente*, 47,4% *às vezes*, 15,8% *frequentemente* e 15,8% *sempre*.

Nos pregões da UFBA, a equipe de apoio é fundamental para o sucesso da contratação. São os seus integrantes que, valendo-se de seu conhecimento técnico, assessoram o pregoeiro na análise das propostas apresentadas. Os quesitos acima sinalizaram médias levemente positivas em relação a comunicação entre pregoeiro e equipe de apoio. Entretanto, justamente o item referente ao conhecimento técnico dos membros da equipe de apoio apresentou resultado negativo, com apenas 6 dos 19 respondentes sinalizando que sempre ou frequentemente há o referido conhecimento por parte dos componentes da equipe.

Por outro lado, o quesito "Os servidores envolvidos no processo licitatório possuem conhecimento técnico sobre o objeto do processo licitatório" apresentou 20% de respostas sempre, 40% frequentemente, 35% às vezes e 5% raramente, totalizando 60% de respostas consideradas positivas e uma média ponderada de 2,3. O resultado desse quesito indica uma visão prevalente entre os respondentes de que os servidores envolvidos nas diversas etapas do processo licitatório, em geral, possuem domínio sobre o objeto do processo licitatório. É curioso notar que, em tese, a equipe de apoio é composta justamente pelos servidores que apresentam esse domínio. No entanto, o quesito relacionado à equipe de apoio apresenta resultado pior que o que menciona os servidores envolvidos de forma genérica.

Figura 3 – Síntese das menores médias das assertivas da fase externa



Fonte: Elaboração própria, 2018.

4.2.1.3 Percepção de valorização institucional e comprometimento pessoal

Os quesitos apresentados na terceira seção do questionário tiveram por objetivo a análise da percepção dos servidores sobre o comprometimento dos envolvidos nos processos licitatórios e suas impressões sobre a valorização que a UFBA lhes confere.

Tabela 3 – Percepção de valor institucional e comprometimento pessoal

Nº	PERCEPÇÃO DE VALORIZAÇÃO INSTITUCIONAL E COMPROMETIMENTO PESSOAL	1	2	3	4	5	MÉDIA PONDERADA
23	O SIPAC está apto a auxiliar adequadamente a execução das atividades licitatórias	4	9	5	2	0	2,3
24	A comunicação entre SIPAC e Comprasnet favorece a execução das atividades dos servidores envolvidos no processo licitatório	2	9	5	4	0	2,6
25	A formação profissional dos servidores tem aderência à execução das atividades	1	5	9	5	0	2,9
26	Os servidores envolvidos no processo licitatório têm efetivo comprometimento com o seu resultado	4	9	7	0	0	2,2
27	Os servidores envolvidos no processo têm a real percepção da relevância de suas atividades	4	6	9	1	0	2,4
28	A instituição reconhece a relevância das atividades exercidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório	1	7	5	7	0	2,9
29	A instituição busca capacitar os servidores envolvidos no processo licitatório	5	9	4	2	0	2,2

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Antes de adentrar à análise dos primeiros quesitos dessa seção, explica-se o conceito de SIPAC trazido pela Superintendência de Tecnologia da Informação da UFBA:

O Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos permite a gestão das unidades responsáveis pelas finanças, patrimônio e contratos da UFBA, sendo, portanto, atuante nas atividades meio dessa instituição. O sistema SIPAC integra totalmente a área administrativa desde a requisição (material, prestação de serviço, suprimento de fundos, material informacional, manutenção de infraestrutura) até o controle do orçamento distribuído internamente. No SIPAC, cada unidade administrativa possui seu

orçamento e a autorização de qualquer despesa, por unidade, deverá ocorrer, previamente, neste sistema, antes mesmo de ser executada no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. Além das requisições e do controle orçamentário, o SIPAC controla e gerencia: compras, licitações, liquidação de despesa, manutenção das atas de registros de preços, patrimônio, contratos, convênios, obras, manutenção do campus, faturas, abastecimento e gastos com veículos, memorandos eletrônicos, tramitação de processos dentre outras funcionalidades. (UFBA, 2018)

O SIPAC, portanto, integra toda a área administrativa da instituição e serve como ferramenta de gerenciamento das licitações da universidade. Para tanto, é necessário que haja uma transferência de informações entre esse sistema e o COMPRASNET do governo federal. Os primeiros itens dessa seção do questionário trataram justamente sobre os sistemas aqui mencionados.

O Quesito 23 apresentou aos respondentes o evento “O SIPAC está apto a auxiliar adequadamente a execução das atividades licitatórias”. Houve 20% de respostas *sempre* e 45% de marcações *frequentemente*, perfazendo 65% de respostas consideradas positivas. Por outro lado, 25% responderam *às vezes* e 10% *raramente*. A média ponderada desse quesito foi de 2,3.

O item “A comunicação entre SIPAC e Comprasnet favorece a execução das atividades dos servidores envolvidos no processo licitatório” resultou em 10% de respostas *sempre*, 45% de sinalizações *frequentemente*, 25% de marcações *às vezes* e 20% de optantes por *raramente*. A média ponderada desse quesito foi de 2,6.

Os dois quesitos acima parecem indicar que o SIPAC apesar de ser compreendido pela maior parte dos respondentes como uma ferramenta que *sempre* ou *frequentemente* está apta ao exercício das funções licitatórias, ainda carece de melhoramento quanto à comunicação com o sistema do governo federal, haja vista que quase metade dos questionados deram respostas negativas a esse quesito.

Quando inquiridos sobre a recorrência com que “A formação profissional dos servidores tem aderência à execução das atividades”, as respostas foram de 5% para *sempre*, 25% para *frequentemente*, 45% para *às vezes* e 25% para *raramente*. Nota-se apenas 30% de respostas positivas para esse quesito, que apresentou média ponderada de 2,9. Em regra, parece interessante para a instituição que os seus servidores tenham formação profissional que se relacione com as atividades executadas. Contudo, vale destacar que se exige apenas nível médio para o exercício das funções em questão. Nesse caso, essa busca por designar servidores com formação profissional que se coadune com as atividades executadas teria que se iniciar no momento de definição da lotação, após a seleção. O quesito 26 questionou aos

respondentes a frequência com que “Os servidores envolvidos no processo licitatório têm efetivo comprometimento com o seu resultado”. Nesse caso, houve 20% de respostas *sempre*, 45% *frequentemente* e 35% *às vezes*. Nota-se, aqui, 65% de respostas consideradas positivas e uma média ponderada de 2,2.

O item 27 apresentou aos respondentes o evento “Os servidores envolvidos no processo têm a real percepção da relevância de suas atividades”. Foi encontrada média ponderada encontrada de 2,4, obtida com 20% de respostas *sempre*, 30% *frequentemente*, 45% *às vezes* e 5% *raramente*.

O penúltimo item do questionário perguntou sobre com que recorrência “A instituição reconhece a relevância das atividades exercidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório”. Houve 5% de marcações *sempre*, 35% *frequentemente*, 25% *às vezes* e 35% *raramente*. A média ponderada calculada foi de 2,9.

Por fim, os respondentes foram confrontados com o item “A instituição busca capacitar os servidores envolvidos no processo licitatório”. Esse quesito apresentou 25% de respostas *sempre*, 45% *frequentemente*, 20% *às vezes* e 10% *raramente*. Nota-se um total de 70% de respostas consideradas positivas e uma média ponderada de 2,2.

Os dois quesitos acima são relevantes por demonstrar que prevalece entre os respondentes a impressão de que, não obstante a instituição busque capacitá-los com frequência, as atividades por eles exercidas não são devidamente reconhecidas pela UFBA.

Por fim, importa destacar que nenhum respondente assinalou *nunca* em quaisquer dos quesitos desta seção.

Quadro 3 – Síntese dos principais achados das fases interna e externa dos processos licitatórios

FASE INTERNA	Nessa fase, os quesitos com pior resultado disseram respeito a falhas que envolvem as características dos itens a serem licitados. As falhas mais recorrentes compreenderam as requisições dos itens pelas unidades, a descrição dos itens no Termo de Referência e a pesquisa de preço de mercado. Com alta recorrência, as unidades demandantes requisitam no SIPAC um item que não atende aos seus interesses, o termo de referência apresenta itens com descrição imperfeita e são pesquisados preços de itens que não se encaixam perfeitamente com o que se deseja licitar. Ademais, a maior recorrência encontrada nessa fase relacionou-se com a necessidade de correção, pelas unidades sucessoras, de falhas cometidas pelas unidades antecedentes.
FASE EXTERNA	Nessa seção, os quesitos que apresentaram piores resultados

	<p>relacionavam-se a falta de conhecimento técnico dos integrantes da equipe de apoio sobre o objeto licitado, e às suspensões e alterações no instrumento convocatório em virtude de impugnações e pedidos de esclarecimentos. Os respondentes indicaram que com elevada recorrência as licitações da universidade são suspensas para análise de questionamentos feitos pelos licitantes e, mais do que isso, também sinalizaram que são realizadas alterações no edital e em seus anexos em virtude dos questionamentos efetuados. Há, portanto, um indicativo forte de que recorrentemente a licitação é publicada no sítio oficial com falhas no conteúdo dos documentos que a integram e que só são sanadas pela atuação dos licitantes interessados. Ademais, a sinalização de que servidores da equipe de apoio não apresentam domínio técnico sobre os itens licitados se revela preocupante na medida em que é um indicativo de falta de qualidade na análise dos questionamentos oferecidos e, notadamente, das propostas recebidas.</p>
<p>PERCEPÇÃO DE VALORIZAÇÃO INSTITUCIONAL E COMPROMETIMENTO PESSOAL</p>	<p>Nesse rol de quesitos, os piores resultados disseram respeito à comunicação entre SIPAC e Comprasnet, à aderência entre a formação profissional dos servidores e as atividades por eles executadas e ao reconhecimento institucional quanto à relevância das atividades licitatórias desempenhadas pelos servidores. Os dados colhidos sugerem que os servidores atuam nos processos licitatórios sem que haja necessária relação entre a sua formação acadêmica e as atividades que são executadas. Além disso, depreende-se das respostas a necessidade de melhoria institucional a fim de reconhecer a importância das atividades realizadas pelos servidores envolvidos nas licitações. Por fim, os respondentes demonstraram que há a necessidade de melhoria na comunicação entre o sistema interno (SIPAC) e o sistema do governo federal (COMPRASNET) com vistas à facilitação da execução das atividades relacionadas.</p>

Fonte: Elaboração própria, 2018.

4.3 ANÁLISE DAS FALHAS PRÁTICO-OPERACIONAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS A PARTIR DAS ENTREVISTAS

Nesta seção serão descritas as falhas dos processos licitatórios, a partir da percepção de atores que estão diretamente relacionados ao objeto investigado e à natureza das atividades exercidas, sendo eles os quatro pregoeiros da UFBA, tendo em vista a concentração em suas mãos da operação de todas as licitações da Universidade na modalidade pregão eletrônico. Também em virtude da centralidade de suas atividades, foram entrevistados três servidores do Núcleo de Gerenciamento de Compras (NGC). Por fim, foram ouvidos três servidores das unidades demandantes, totalizando 10 servidores que desempenham funções vinculadas diretamente às diferentes etapas dos processos licitatórios da universidade.

A opção por, nesse momento, afunilar a coleta de dados se deu no intuito de aprofundar o recolhimento de informações e qualificar investigação com atores centrais nos processos licitatórios. Foram entrevistados servidores com amplo conhecimento das atividades exercidas em suas unidades e que atuam em momentos distintos do processo licitatório. Desse modo, todo o processo licitatório, desde a catalogação do material à homologação do certame, passou pelo crivo dos respondentes. Vale destacar, ainda, que em certos momentos, foram relacionados os apontamentos com os achados obtidos com a aplicação do questionário.

Retomando a análise das entrevistas, vale destacar que todos os entrevistados disseram não haver (ou não perceberam) falhas nas fases de IRP e Publicação do Aviso de Licitação. Tampouco sinalizaram o suposto desconhecimento de normas procedimentais como responsável por resultados negativos no processo.

Tais respostas coadunam-se com os resultados obtido no questionário. Se nas entrevistas não foram sinalizados problemas em relação ao atendimento aos procedimentos institucionais ou às normas legais, no questionário foram majoritariamente positivas as respostas apresentadas ao quesito "Há controle e fiscalização dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação". Dos 20 entrevistados, 18 responderam "sempre" ou "frequentemente" a essa assertiva.

Quando indagado aos respondentes se "Há falhas na publicação do aviso de abertura das propostas no Diário Oficial e Jornal de grande circulação (informações erradas, documentos não transferidos, transferência incompleta, etc.)", foi obtida média ponderada de 2,1 com dezessete respostas consideradas positivas de um total de dezenove possíveis, perfazendo, aproximadamente, 89%. Reitera-se aqui que são consideradas positivas as respostas que revelam falhas pouco recorrentes ou acertos com grande frequência.

O que se percebe enquanto ator participante do processo licitatório da UFBA e ratifica-se com os dados colhidos é que tais etapas, apesar de inegavelmente apresentarem falhas pontuais, não costumam ser aquelas que resultam em maiores impactos nos resultados licitatórios. Eventuais falhas nas publicações relativas, por exemplo, à transferência de arquivo desatualizado de termo de referência ou divulgação de edital com erros, que poderiam ser extremamente graves, na prática, quando ocorrem, são corrigidas pelo processo de fiscalização interna da CMP ou pela sinalização do licitante nos pedidos de esclarecimento.

Em ordem cronológica, as fases do processo licitatório da UFBA que na visão dos entrevistados apresentariam problemas seriam: catalogação do item no SIPAC, requisição do item no SIPAC, pesquisa de preços, elaboração do termo de referência, confecção do edital e

análise das propostas.

Todos os entrevistados apontaram falhas na catalogação dos itens no SIPAC. E nesse caso específico as falhas apontadas foram bem similares. O entrevistado B (2018) explica que “ocorrem falhas na importação da descrição do item do catálogo central (SIASG) para o SIPAC”. Explica que algumas vezes os dados são copiados no SIPAC com erros na descrição ou unidade de fornecimento ou com a utilização de um código inativo.

Na mesma linha, o entrevistado A (2018) informa que muitas vezes há erros na cópia dos itens do SIASG para o SIPAC e falta conferência da coerência da descrição catalogada no SIPAC como descrito abaixo:

O catálogo central é muito limitado com muitos itens com descrição incompleta e o governo federal tem limitado o uso de CATMATS abertos. Já houve casos de cadastro em duplicidade e com erros evidentes como um item que deveria apresentar altura de 300 cm ter sido catalogado com 300 m. Atenção e conferência teriam impedido essas falhas. É importante analisar logicamente se a descrição catalogada no SIPAC é coerente (E. A., entrevista, 2018).

Outro ponto apontado pelos entrevistados C e D (2018) foi a recorrência de cadastro de produtos com características técnicas desatualizadas. Segundo eles, muitas vezes, apenas durante a análise das propostas se percebe que determinados itens estão com sua especificação destoante da de mercado.

O entrevistado A (2018) apontou a necessidade de limpeza e atualização periódica do catálogo justamente para evitar que itens se mantenham com características técnicas desatualizadas. Após o apontamento, fez a ressalva de que o Núcleo de Compras, pelo volume de serviços a ele atribuídos, não tem mão-de-obra para a execução constante desse serviço.

Merece destaque a visão do entrevistado G (2018) que pontuou que as falhas de catálogo remetem a um problema mais profundo: a ausência de planejamento de compra pela Universidade. Essa sinalização requer uma atenção especial e será pormenorizada mais adiante. De todo modo, vejamos o que ele explica:

Antes de realizar o pregão de áudio e vídeo fizemos uma pesquisa e verificamos que havia 17 tipos de projetores no pregão anterior. Criamos um padrão em lumens que atenderia ao interesse da grande maioria das salas de aula da Universidade e adicionamos mais alguns tipos avançados para ambientes com características diferenciadas. No final, viraram 5 projetores apenas. Isso não é apenas limpeza de catálogo, é planejamento de compras. Esse é o grande problema. E é o que falta na universidade (E. G., entrevista, 2018).

Excetuando-se a explicação acima, percebe-se que os erros sinalizados pelos

entrevistados apresentam natureza similar e não somente se harmonizam com os resultados colhidos no questionário como são complementares entre si. Como já explicitado, o cadastro dos itens no SIPAC é feito através da migração das informações que constam no catálogo central do governo federal e os dados colhidos apontaram erros tanto por parte da UFBA, no momento da migração das informações, quanto dos administradores do catálogo central.

Por um lado, eventualmente, são cadastrados itens no SIPAC com erros em sua descrição que a tornam distinta daquela importada do catálogo central do governo federal. Por outro lado, muitas vezes são cadastrados itens que já estão com a descrição errada no catálogo central. Em outros casos, são mantidos no catálogo SIPAC itens que foram cadastrados corretamente, mas ao longo do tempo passam a apresentar características técnicas desatualizadas.

No entanto, para melhor compreensão desses erros na catalogação é necessário analisá-los em conjunto com as falhas apontadas na fase das requisições. Um item catalogado com erros ou com características desatualizadas só resultará em prejuízos se for requisitado pelas unidades demandantes. Desse modo, a inclusão no termo de referência de um item que apresenta erros em sua descrição pressupõe, em geral, falhas tanto no cadastro (SIASG ou SIPAC) quanto no momento da requisição. Essas falhas, quando não corrigidas, resultam na homologação de itens com descrições confusas e no cancelamento de outros tantos por falta de licitantes interessados.

Nesse momento, vale visitar o estudo de Sá (2018) que, analisando os pregões do Instituto Federal do Sertão de Pernambuco, constatou que as falhas na descrição do objeto foram o principal motivo para o cancelamento de seus itens, conduzindo a uma pesquisa de mercado irreal com preços máximos admitidos pela administração muito inferiores ao preço de mercado, afastando os licitantes ou impedindo-os de chegar ao preço estimado.

Nessa perspectiva, em estudo sobre a influência do contexto organizacional no desempenho das compras públicas na UFBA, Lobão (2015) verificou a existência de falhas nas especificações dos produtos e serviços solicitados pelas unidades requisitantes. Na visão da autora, tais falhas dificultam a elaboração do termo de referência e podem gerar compras malfeitas ou inexecução das aquisições.

Todos os entrevistados também indicaram a existência de falhas na requisição dos itens no SIPAC. O entrevistado A (2018), por exemplo, afirmou:

Com certeza existem falhas na requisição. São erros na quantidade, erros por não prestar atenção na descrição do item, erros por requisitar a primeira coisa que vê pela frente. Às vezes não achamos a pesquisa de preço para o

item requisitado e ao solicitar o auxílio da unidade demandante somos informados de que esse não era bem o item que elas queriam solicitar (E. A., entrevista, 2018).

Corroborando essa ideia, o entrevistado C (2018) exemplificou:

Certa vez foi feita licitação para compra de suprimentos de impressora e ao final do processo descobrimos que os toners e cartuchos que foram contratados não eram compatíveis com as impressoras das unidades que o requisitaram. Ou seja, gasta-se dinheiro da universidade, tempo dos servidores envolvidos, o licitante também tem seu custo com o certame e tudo isso seria evitado se houvesse um melhor planejamento por parte das unidades (E. C, entrevista, 2018).

Os demais entrevistados também indicaram como falha recorrente a requisição pelas unidades de itens que a elas não interessam. Vale pontuar, nesse sentido, a explicação dada pelo entrevistado G (2018):

Há um calendário de planejamento estabelecido anualmente pela PROAD. Operacionalmente funciona bem. As unidades sabem que tem que planejar e requisitam os itens no prazo certo. O problema é que elas fazem um planejamento que não corresponde à realidade, simplesmente porque precisa ser feito. São requisitados itens que sabemos que não serão adquiridos e com quantidades que não correspondem à realidade administrativa e orçamentária da unidade (E. G. entrevista, 2018).

As questões acima pontuadas, quando analisadas em conjunto com as sinalizações referentes às falhas na fase de catalogação apontam para uma reiteração de requisições realizadas sem planejamento adequado. Interessante notar que Sá (2018), ao analisar a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do IF Sertão-PE, considerou que o órgão foi eficiente em termos de economicidade, mas, em virtude de falhas no planejamento, apresentou resultados negativos quanto à celeridade.

Na UFBA, pelo que se depreende das entrevistas, é recorrente o planejamento de itens simplesmente pela necessidade de adequação ao calendário anual. Isso, inequivocamente, afeta a qualidade da compra de bens e contratação de serviços pela Universidade, na medida em que parece faltar um planejamento de compra efetivo de acordo com as necessidades vindouras. Ademais, conforme já se adiantou, também se depreende das entrevistas uma falta de cuidado na requisição dos itens por parte das unidades, resultando, muitas vezes, na inclusão no termo de referência de itens que foram catalogados com erros.

Nesse sentido, a pergunta do questionário relativa à requisição SIPAC apresentou resultados considerados negativos que se conectam aos dados acima discutidos. O quesito "A unidade demandante requisita um item no SIPAC que não corresponde ao que ela desejaria

adquirir” resultou em uma média de 2,7, obtida por meio de onze marcações "às vezes", duas "frequentemente" e apenas sete respostas positivas situadas entre "nunca" e "raramente”. Ou seja, para 65% dos entrevistados a falha apontada ocorre com uma recorrência que essa pesquisa considera inadequada.

Os entrevistados foram unânimes em apontar a ocorrência de falhas relativas ao procedimento de pesquisa de preço. O Entrevistado B (2018) explicou que muitas vezes o preço pesquisado não corresponde ao material que se deseja comprar. Isso ocorreria tanto em decorrência de desconhecimento técnico sobre produtos específicos, quanto por desatenção na execução da tarefa.

Houve cinco entrevistados que indicaram especificamente que as falhas nas pesquisas de preço resultam em licitações com itens que apresentam preço de referência subestimado ou superestimado. O entrevistado D (2018), por exemplo, afirmou que muitas vezes a pesquisa de preço apresenta valores fora da realidade e sugeriu que ela fosse realizada por quem conhece o produto e vai utilizá-lo ao invés do núcleo de compras. Para ele, em pregões específicos, o servidor de compras muitas vezes desconhece o item cujo preço está pesquisando, o que dificulta o encontro de cotações que correspondam à sua descrição.

O entrevistado F (2018), por sua vez, além de sinalizar a existência de preços de referência acima ou abaixo dos valores de mercado, explicou que essa falha tem impacto no resultado final da licitação na medida em que pode gerar itens homologados com valores superiores ao de mercado ou itens sem licitantes interessados (desertos) em decorrência do baixo valor estimado. Também foi sinalizada por ele a dificuldade de um núcleo central de compras realizar pesquisa de preço para itens de natureza específica. Além disso, para ele, apesar da instrução normativa em sentido diverso, a pesquisa direta no mercado é mais eficiente do que a realizada nos portais do governo federal. Ele acredita que, nas hipóteses de pregões específicos, a pesquisa em sítios oficiais dificulta que se encontrem itens idênticos ao que a UFBA deseja licitar. Nesse caso, se não houver muita atenção, podem ser pesquisados preços de itens diferentes.

O entrevistado C (2018) criticou o uso exclusivo de três cotações na fase de pesquisa de preços e sinalizou:

Muitas vezes ao estudarmos o processo fica evidente que foram utilizadas apenas três cotações e todas retiradas do banco de preços. Aqui temos dois problemas. O primeiro é que a lei fala que devem ser utilizadas no mínimo três cotações. É importante que os setores que fazem a pesquisa não fiquem no mínimo e busquem mais preços. O segundo problema é que os preços retirados do banco de preços já representam os valores homologados, ou

seja, posteriores à fase de lances na sessão pública. Esses valores tendem a ser inferiores ao de mercado (E. C., entrevista, 2018).

Nesse ponto, especificamente, vale registrar a explicação do entrevistado B que ao falar do procedimento de pesquisa de preços, asseverou:

Nós seguimos a IN 05/2014 que impõe critérios para as pesquisas que devem obedecer a uma ordem de preferência. Nós utilizamos o preço homologado como referência, mas a IN permite que se use como critério a média, a mediana ou algum outro que seja justificado no processo. Nós buscamos dentre os preços homologados aqueles que apresentam valores médios e excluimos os valores extremos. Então não acredito que a utilização do banco de preços é prejudicial. O problema é de descrição ou operacionalização da pesquisa (E. B., entrevista, 2018).

Também houve outras sinalizações relacionadas à existência de preços pesquisados que não correspondem ao item que se deseja contratar. O entrevistado E (2018) explica que, nesse caso, a pesquisa de preço é mal realizada ou por desatenção ou em virtude de item com descrição confusa, imprecisa ou excessivamente resumida. Tal falha remete aos erros de catalogação já indicados.

Os quesitos do questionário relacionados à pesquisa de preço também resultaram em dados negativos. O item "Consta no processo pesquisa de preço de mercado cuja descrição não corresponde com exatidão ao item desejado" apresentou 60% de respostas negativas e uma média de 2,7. No mesmo sentido, o item "Há fiscalização quanto ao preço da pesquisa cotada pelos fornecedores" obteve respostas percentuais de 70% de respostas negativas e uma média de 2,9.

Analisando conjuntamente os dados obtidos com a experiência enquanto participante do processo licitatório, embora não se possa excluir a ocorrência de falhas por descuido ou imprecisão, é possível inferir que o desconhecimento técnico quanto aos produtos pesquisados é a razão primordial dos erros que ocorrem nessa etapa. Destaca-se que esse fato também se relaciona à fase de análise das propostas, conforme será discutido mais adiante.

Com frequência, servidores dos núcleos centrais acabam efetuando a pesquisa de preço de itens com especificidades que não lhe são familiares. A centralização da pesquisa no NGC ainda precisa ser acompanhada por um aumento na quantidade da equipe responsável pela fase interna das licitações ou por um assessoramento de servidores de unidades descentralizadas com domínio sobre os materiais e serviços mais específicos. Há pregões com elevado quantitativo de itens e outros com poucos itens que, no entanto, apresentam natureza bastante complexa. Em todos os casos, a pesquisa representa enorme volume de trabalho e é, em regra, a atividade mais demorada na fase interna da licitação.

O quesito "A descrição do item no termo de referência não tem aptidão para definir com exatidão as características do objeto que se deseja adquirir (descrição incompleta, insuficiente ou dúbia)" apresentou 16 respostas negativas dentre as 20 possíveis e também se coaduna com o resultado colhido nas entrevistas. Essa questão igualmente se relaciona ao catálogo SIPAC uma vez que é ele a fonte da descrição dos itens do Termo de Referência.

Importante notar que a maioria das críticas apontadas relacionadas à confecção do termo de referência se conectam com a descrição dos itens e, como já explicado, com as fases iniciais de planejamento da licitação. Do mesmo modo, no questionário, os quesitos relativos objetivamente à especificação dos itens apresentaram resultados negativos.

Santos (2012), em sua pesquisa, encontrou resultados parecidos. Ao analisar os fatores que dificultam a eficiência dos pregões eletrônicos no IFPE - Recife, os quatro pontos mais mencionados pelos respondentes foram: falhas na especificação dos materiais, termo de referência mal redigido, instrução processual ineficiente e pesquisa de preço mal elaborada.

Se, por um lado, os respondentes e entrevistados da UFBA não indicaram a instrução processual como um dos pontos críticos dos pregoes da instituição, foram realizados inúmeros apontamentos no sentido de que as falhas na requisição dos itens, especificações, termo de referência e pesquisa de preços são recorrentes e prejudicam o resultado final do certame.

Alguns dos entrevistados afirmaram que ocorrem outras falhas na elaboração do termo de referência. O entrevistado B (2018) indicou que nos pregões com objeto específico algumas vezes faltam cláusulas de garantia ou indicativas da forma de prestação de serviços. O entrevistado A (2018) considerou que as poucas falhas nos termos de referência elaborados pelo NGC ocorrem em relação a exigências de ABNT ou outros critérios relativos a objetos de natureza específica que não são dominados pelos servidores do núcleo. A crítica em questão faz remissão à já apontada falta de servidores especialistas participando das etapas das licitações relativas aos objetos que dominam. Nenhum dos entrevistados, contudo, sinalizou tais falhas como significativas para o resultado final do processo.

A planilha de formação de custos é parte integrante de alguns modelos de TR e não foram citadas diretamente pelos entrevistados falhas em sua confecção. Vale explicar que os pregões que apresentam planilha de formação de custos são de prestação de serviços continuados e, nesses casos, a planilha e o termo de referência são construídos por equipe especializada, o que reduz a ocorrência de falhas e provavelmente impactou na ausência de apontamentos realizados.

O mesmo aconteceu em relação à elaboração do edital. Não foram apontadas falhas que se considerassem significativas. De todo modo, o entrevistado F (2018) sugeriu

flexibilização de alguns prazos e o entrevistado E (2018) recomendou a simplificação do instrumento convocatório em relação ao modelo da AGU com a retirada, por exemplo, de exigências de atestados de capacidade técnica em pregões mais comuns. Por outro lado, os prazos mais rígidos poderiam, para o entrevistado, engessar a atuação do pregoeiro e impedir ~~uma~~ maior liberdade na definição do cronograma do processo licitatório.

Apesar das críticas pontuais, esses dados se harmonizam com os obtidos no questionário. As melhores médias encontradas na fase de planejamento disseram respeito além das perguntas relacionadas aos procedimentos legais e institucionais (quesitos 6 e 7) àquelas relativas à planilha de formação de custos (quesito 10) e à confecção do termo de referência (quesito 8) e edital (quesito 9). Todos os quesitos acima indicados apresentaram mais de 50% de respostas consideradas positivas e médias não superiores à 2,5.

A segunda menor média colhida nessa fase do questionário (2,1) foi relacionada a possíveis falhas do edital. De um total de 19 respondentes, 14 assinalaram que "nunca" ou "raramente" o edital apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação, embora como visto, houve considerações a respeito dos prazos e do modelo proposto pela AGU. Em sequência, os quesitos relacionados às falhas no termo de referência e na planilha de formação de custos apresentaram médias e respostas bem similares. Houve onze respostas consideradas positivas para "A planilha de formação de custos apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação" e dez respostas positivas para "O termo de referência apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação". Os dois quesitos apresentaram ainda 8 respostas "às vezes" e médias de 2,4 e 2,5 respectivamente.

Por tais dados percebe-se que, não obstante sejam indicadas falhas por alguns entrevistados, o termo de referência, a planilha de formação de custos e o edital não parecem ser os problemas nevrálgicos nas licitações da UFBA. A observação dos processos licitatórios da universidade aponta que eventuais falhas nesses instrumentos costumam ser corrigidas antes da abertura das propostas seja pela fiscalização interna ou por eventual impugnação e pedido de esclarecimento formulado pelos licitantes interessados.

Os editais são construídos em atenção aos modelos da AGU e se por um lado a simplificação do instrumento para objetos mais triviais traria maior celeridade e ampliaria a competição, por outro, a maior robustez nas exigências de habilitação assegura e resguarda a Administração. Desse modo, fundamental que a universidade analise as especificidades dos objetos e selecione as exigências com ele compatíveis. Dispõe nesse sentido o Acórdão

891/2018 da TCU - Plenário:

A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados. (TCU, 2018).

A fase externa da licitação também foi tema das entrevistas realizadas. Nesse caso, as falhas apontadas se relacionam com a análise das propostas e com a integração entre pregoeiro e equipe de apoio. Como já foi dito, após a publicação do aviso de licitação há um prazo de oito dias úteis para a abertura da sessão. Tem-se o início, então, da atuação do pregoeiro e da equipe de apoio no processo licitatório.

O entrevistado B (2018) afirmou que é frequente a participação de servidores na equipe de apoio que não conhecem o objeto a ser licitado. Para ele, a equipe deveria ser composta também por aqueles que demandaram ou irão utilizar o produto ou ainda por servidores treinados para a atividade. O entrevistado F (2018) explica, em direção parecida, que o pregoeiro muitas vezes não tem o assessoramento da equipe de apoio e acaba tendo que classificar ou desclassificar determinado item sem o conhecimento profundo sobre o objeto. Ele complementa, afirmando que o desconhecimento técnico dos membros da equipe de apoio e a falta de assessoramento ao pregoeiro levam à falha na aceitação das propostas, podendo gerar objeto homologado incompatível com aquele que havia sido planejado.

Para o entrevistado C (2018), nem todos os servidores que integram as equipes de apoio têm conhecimento técnico sobre o objeto licitado. Em geral, o servidor selecionado é aquele que participou da elaboração do termo de referência, mas, ainda assim, muitas vezes no julgamento das propostas não se demonstra ter domínio sobre o objeto em análise e suas especificidades.

Já o entrevistado B (2018) sugere falta de leitura dos pregoeiros em relação ao objeto a ser licitado. Para ele, o assessoramento da equipe de apoio deve acontecer apenas em relação a itens mais complexos e a primeira análise da proposta deve ser realizada pelo próprio pregoeiro. Apenas em casos de dúvidas, a equipe de apoio deve ser acionada. Além disso, explica:

Faltam servidores com conhecimento técnico sobre objetos específicos que colaborem na aceitação das propostas e elaboração do termo de referência. Isso impõe a necessidade de que os servidores de compras façam a análise sem a devida expertise. A UFBA tem servidores capacitados em seu quadro pessoal, mas não se consegue trazê-los para o processo (E. B, entrevista,

2018).

Corroborando dessas duas críticas o entrevistado A (2018) que, ademais, ilustra o procedimento:

Na formação da equipe de apoio se busca selecionar o servidor que elaborou o termo de referência. Nos pregões centralizados no NGC (consumo, limpeza, vestuário, condicionamento e embalagem, expediente, equipamentos, mobiliário, etc.) a equipe de apoio é composta por membros do núcleo de compras. Em casos de dúvidas relacionadas a alguns itens, buscamos o contato com a unidade que demandou o item para que ela nos auxilie. Os pregões específicos elaborados por outras unidades têm sua equipe de apoio formada por outras pessoas. A falha mais recorrente é a não verificação da conformidade entre a descrição e a proposta apresentada. Quem analisa a proposta não pode se ater ao informado no sistema. Precisa verificar a marca e modelo ofertada, analisar prospecto, folder, pesquisar as características na internet, já que na maioria das vezes o licitante copia e cola a descrição do termo de referência na sua proposta (E. A., entrevista, 2018).

Nesse ponto, os dados colhidos também são similares àqueles obtidos com o questionário. Dos 6 itens do questionário relacionados à equipe de apoio e aceitação das propostas apenas um apresentou média considerada negativa (2,7). O item "A equipe de apoio é composta por servidores com conhecimento técnico sobre os itens que se deseja contratar" resultou em apenas quatro respostas positivas de um total de dezenove possíveis, corroborando a visão dos entrevistados.

Por outro lado, os quesitos relacionados à celeridade do assessoramento da equipe de apoio (quesitos 14 e 15), comunicação colaborativa entre pregoeiro e equipe de apoio (quesito 18), celeridade e eficácia da comunicação (quesito 19) e exatidão das características das propostas aceitas (quesito 16), apresentaram todos média 2,4 e resultados bem parecidos. O cruzamento entre esses dados parece ratificar a crítica mais contundente dos entrevistados à dificuldade de se conseguir assessoramento de servidores com real conhecimento técnico acerca do objeto licitado. Nesse ponto é interessante o posicionamento do entrevistado H (2018) que explica:

Fizemos um pregão de lâmpadas e projetores e vasculhamos às unidades atrás dos servidores técnicos em áudio e vídeo da Universidade. Após encontrar, eles nos assessoraram na aceitação das propostas do pregão. A UFBA tem especialistas espalhados pelas unidades. É preciso identificar com o núcleo de recursos humanos onde eles estão e utilizá-los na elaboração do Termo de Referência e aceitação das propostas. Formaríamos câmaras técnicas de acordo com o objeto licitado que auxiliariam nessas fases conforme o conhecimento técnico especializado (E. H., entrevista, 2018).

Percebe-se, pelos dados extraídos do questionário e por tudo o que foi dito pelos

entrevistados, que é recorrente a participação nas equipes de apoio de servidores que não dominam o objeto licitado. Esse fato tem resultados significativos na qualidade da análise das propostas. Como explicado pelo entrevistado A (2018) a aceitação não pode ser feita exclusivamente com a comparação entre a proposta apresentada no sistema e o termo de referência uma vez que na maior parte dos casos aquela é uma simples cópia dessa. Desse modo, é necessário, para cada item do pregão, que a equipe de apoio faça uma pesquisa aprofundada na internet das marcas e modelos apresentadas pelos proponentes para verificação da compatibilidade com o objeto licitado.

Essa pesquisa, para que possa ser realizada com a devida precisão, pressupõe o conhecimento da natureza do objeto licitado. No entanto, pelo que se depreende das entrevistas, na maior parte dos processos licitatórios o núcleo de compras centraliza essa atuação sem dispor de servidores com as características acima mencionadas. Nesse ponto, é relevante a contribuição do entrevistado H que sugere a formação de câmaras técnicas compostas por servidores especialistas nas diversas áreas objeto das licitações.

Ademais, vale observar conjuntamente algumas críticas feitas por entrevistados à falta de análise realizada diretamente pelos pregoeiros nos itens mais simples e, por outro lado, algumas críticas à demora ou ausência de assessoramento por parte da equipe de apoio. Tais dados parecem apontar para a necessidade de uma definição mais precisa das competências entre os membros envolvidos na aceitação de propostas. Destaca-se que alguns órgãos já apresentam matriz de responsabilidade definindo de forma pormenorizada as atribuições e os atores competentes em cada etapa licitatória.

4.4 ESTUDO DAS REPUBLICAÇÕES NOS PREGÕES ELETRÔNICOS

Após a análise dos achados da pesquisa entendeu-se necessária a realização de estudo documental buscando analisar as suspensões e alterações no edital e seus anexos após a divulgação do aviso de licitação, no período compreendido entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2019, a fim de complementar os dados obtidos com os questionários e entrevistas. Foram desconsideradas as republicações relativas a ajustes decorrentes de falhas de sistema ou alterações de datas por motivos fortuitos e excepcionais, uma vez que não importariam em indicativos de erros nas licitações da instituição.

Entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2019, foram realizadas 199 licitações na modalidade pregão eletrônico. Desse montante, 46 apresentaram republicações para correções no instrumento convocatório, em seus anexos ou nos dados lançados no sistema. Aqui, vale explicar mais detalhadamente.

Quando o aviso de licitação é publicado no Diário Oficial da União presume-se, obviamente, que todos as informações e documentos disponibilizados no sistema estão corretos. Após a publicação do aviso, os interessados têm a prerrogativa de apresentarem pedidos de esclarecimento ou impugnações ao edital.

Os pedidos de esclarecimento dizem respeito a questionamentos que os licitantes têm o direito de fazer sempre que tiverem dúvidas relativas ao processo licitatório e às suas condições. Nesse sentido, o Art. 40, VIII da Lei 8666/93 dispõe:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; (BRASIL, 1993, s.p)

As impugnações ao edital, por sua vez, decorrem da observação por parte dos licitantes de supostas irregularidades verificadas no instrumento convocatório. Vejamos:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113. (BRASIL, 1993, s.p)

Não obstante a Lei do pregão traga prazos diferenciados em relação a esses acima expostos, o que interessa ao presente estudo é a natureza dos institutos apresentados e os efeitos do deferimento dos pedidos pela Administração. A pesquisa realizada demonstrou que dentre os 199 processos licitatórios realizados no período, houve 93 pedidos de esclarecimento ou impugnações ao edital. O valor obtido representa aproximadamente 47%. Desse modo, percebe-se que quase metade dos processos licitatórios apresentam questionamentos realizados pelos licitantes no período anterior à abertura das propostas.

Entretanto, o que merece maior atenção dessa pesquisa é a análise dos questionamentos que resultaram em alterações no edital. Os esclarecimentos solicitados pelos licitantes e as impugnações efetivadas são analisadas pelo pregoeiro e pela equipe técnica, e,

após respondidos, tanto a pergunta quanto a resposta devem constar nos autos do processo. Quando tais requerimentos não resultam em alterações no edital publicado, a licitação prossegue sem qualquer adequação. Quando, no entanto, a Administração percebe erros ou irregularidades que podem ser sanados, são efetivadas correções no instrumento convocatório, nos dados informados no sistema ou em ambos (a depender da raiz do problema verificado).

Há, por outro lado, a possibilidade de republicações no edital provocadas por fiscalização interna da Administração. Nesse caso, as irregularidades ou falhas são percebidas não pelos licitantes, mas pelos servidores responsáveis pela divulgação do aviso de licitação. Essas republicações também foram objeto desse estudo.

Os dados coletados indicam que 23% dos pregões ocorridos no período analisado apresentaram suspensões e republicações. Dentre os 199 pregões analisados, 46 resultaram em alterações. Tal circunstância evidencia prejuízo não somente em relação ao custo que as republicações geram aos cofres públicos, mas, notadamente, por configurarem evidência de falhas na publicação original. Se os argumentos dos licitantes ou a fiscalização interna apontam erros nos editais que merecem acolhimento da Administração e, conseqüentemente, retificações, fica claro que a versão anteriormente publicada não era a ideal. Em 40 dos 46 pregões alterados houve, antes das suspensões, pedidos de esclarecimento ou impugnações ao edital. Os outros 6 pregões foram republicados exclusivamente pela atuação fiscalizatória dos núcleos envolvidos.

Ao estudar os 46 pregões republicados quanto à sua natureza, observa-se o predomínio de licitações para contratação de serviços contínuos (19 licitações) e equipamentos e materiais permanentes (18 licitações). A contratação de serviços de natureza contínua apresenta requisitos mais específicos e complexos quando comparada a licitações de outra natureza. Nesse ponto, o anexo I da Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão conceitua:

SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente. (BRASIL, 2008, s.p)

Justamente pela natureza essencial de tais serviços e por se tratar de contratação que pode se estender por maior prazo, a AGU inclui critérios mais rígidos nos seus modelos de editais, contratos e termos de referência e o TCU e o governo federal têm direcionado um olhar acurado às contratações com essa característica. Vale observar a definição apresentada pelo Ministro Aroldo Cedraz, que explica:

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (BRASIL, 2008, s.p)

No caso da UFBA, as 19 licitações republicadas para serviços continuados incluem contratação de serviços de vigilância e segurança, alimentação e nutrição, higienização hospitalar, coleta transporte, descontaminação e reciclagem de resíduos, manutenção de ar condicionado, apoio operacional, etc. São licitações complexas e com alto valor envolvido.

Por outro lado, as 18 licitações republicadas de materiais e equipamentos permanentes incluem aquisição de mobiliário corporativo; equipamentos de áudio, vídeo e foto; equipamentos industriais e eletrodomésticos; microcomputadores e notebooks; equipamentos veterinários, etc. As licitações acima também costumam apresentar valores totais elevados.

Foram 3 republicações em pregões de serviços não contínuos e 6 em pregões de material de consumo. Os serviços não continuados são aqueles que tem por objetivo a prestação de serviços específicos em períodos pré-determinados sendo, por isso, também denominados serviços contratados por escopo (BRASIL, 2017). Já os pregões de materiais de consumo republicados incluem aquisição de gênero alimentício, material de consumo odontológico e, por dois anos seguidos, material de limpeza, acondicionamento e embalagem.

Como se pode perceber, há variedade nos processos que sofreram republicações no período pesquisado. As licitações que foram aqui agrupadas em consumo, permanente e serviços contínuos e não contínuos, inclusive, apresentam inúmeras especificidades em relação às demais integrantes do mesmo agrupamento. Nesse sentido, evidencia-se relativa dificuldade para que se compreendam as razões que implicam nas republicações a partir do critério da análise da natureza do objeto licitado.

Partiu-se, então, para analisar os motivos apresentados pela Administração para as suspensões e reaberturas publicadas. Após a publicação do aviso de licitação, sempre que a Administração decide executar alguma alteração no instrumento convocatório deve fazê-lo justificando as razões da escolha no Comprasnet. A análise dessa justificativa em comparação com o estudo dos autos dos processos em questão indicou predomínio de suspensões e republicações motivadas pela necessidade de alterações no termo de referência. Em apenas uma situação a correção realizada não se relacionou a esse instrumento, sendo, nesse caso específico, efetivada para ajustes no critério de julgamento da licitação. Em todos os demais casos, os pregões foram suspensos para correções no termo de referência ou em seus anexos.

O termo de referência é documento nevrálgico para o processo licitatório. É ele que contém e detalha todas as características do bem que se deseja comprar ou do serviço que se deseja contratar. Enquanto o edital apresenta as regras e os critérios para a disputa pelos itens e pouco varia, o termo de referência é o instrumento que se relaciona substancialmente com o objeto que se está licitando. Além de uma tabela com a descrição e quantitativo de todos os itens do pregão, ele contempla cláusulas sobre as obrigações de contratante e contratado, sanções por inadimplemento contratual, critérios para recebimento do objeto, dentre outras. Sobre a relevância do termo de referência para o procedimento licitatório, Julieta Mendes Lopes Vareschini (2013) assevera:

A elaboração do termo de referência é uma das etapas mais importantes do procedimento, na medida em que este instrumento servirá de parâmetro para a confecção do edital, para a definição dos critérios de julgamento das propostas, dos requisitos de habilitação, influenciando, assim, todas as demais fases do processo. Resta claro, portanto, que o sucesso ou fracasso da licitação guarda direta relação com o termo de referência. Com efeito, objeto mal descrito, muito genérico, por exemplo, poderá impedir a Comissão de Licitação de selecionar a proposta mais vantajosa, por ausência de requisitos mínimos que possam respaldar eventual desclassificação das ofertas. Ainda, falhas na estimativa de preços poderão induzir propostas excessivas ou inexequíveis, acarretando sérios prejuízos à contratante. Em suma, é possível concluir que defeitos no termo de referência podem acarretar: a) propostas defeituosas, em virtude de equívocos na descrição do objeto; b) erros na composição dos custos pelos licitantes; c) restrição à competitividade; d) dificuldade na fiscalização dos contratos; e) acréscimos ou supressões indevidas, por falta de planejamento. (VARESCHINI, 2013, p. 4)

Nesse contexto, é usual que a maior parte das impugnações e esclarecimentos se relacionem com o termo de referência, uma vez que estarão nele possíveis exigências que os licitantes entendam restritivas, direcionadoras ou itens que apresentem preços incompatíveis, descrições incompletas, imprecisas, dúbias ou sem correspondência no mercado. O problema se configura quando tais questionamentos resultam em republicações, na medida em que comprovam que a versão inicial publicada não guardava perfeição técnica e só restou corrigida após os apontamentos externos. Na UFBA, conforme mencionado, 23% dos pregões publicados sofrem republicações e a maioria das alterações realizadas ocorre no termo de referência.

Quando se compara tais dados com aqueles colhidos nas entrevistas e no questionário, é possível associar a reiteração dessas falhas com aquelas vislumbradas nas etapas iniciais do processo licitatório. Os erros apontados na catalogação dos itens, nas requisições pelas unidades e na pesquisa de preço de mercado redundarão em um termo de referência mal elaborado e com falhas aptas a prejudicar o resultado licitatório. Nesse ponto, vale relembrar

que a análise das repostas do questionário apresentou aspectos majoritariamente negativos para os quesitos acima citados e que as entrevistas ratificaram a percepção de falhas nessas etapas.

4.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

Os resultados encontrados sinalizaram que há necessidade de melhorar o planejamento das compras da universidade. O planejamento das unidades muitas vezes não condiz com as suas reais necessidades. Além disso, são requisitados itens através do catálogo SIPAC que não atendem com exatidão aos seus interesses. Desse modo, mostra-se fundamental que no momento de requisitar itens para a inclusão em licitações que serão realizadas, os servidores das unidades demandantes busquem com grande atenção um item no catálogo SIPAC que atenda perfeitamente aos interesses da sua unidade. Caso inexista, será necessário solicitar a catalogação de item com a descrição que lhe atenda. Se essa etapa não for executada com perfeição, o termo de referência apresentará itens distintos daqueles que serviriam aos interesses da unidade. Essa dificuldade se mostra mais presente em pregões de natureza específica, que apresentam, muitas vezes, itens com especificações mais detalhadas e minuciosas. Ademais, é importante que as unidades requisitem itens que realmente desejem contratar e cuja aquisição seja relevante para a prestação das suas atividades administrativas ou acadêmicas. É fundamental que se evite que o planejamento seja feito de forma descuidada ou aleatória.

Os resultados da pesquisa indicam também que há necessidade de melhoria na fase de pesquisa de preços. Há sinalização de que são orçados preços que dizem respeito a itens que não são exatamente os que se busca licitar. Essa falha repercute no valor de referência do item na licitação que está sendo preparada, gerando preço final distinto daquele que seria adequado ao item. Em itens com descrição muito complexa e detalhada é necessária uma enorme atenção dos servidores responsáveis pela pesquisa em cada uma das características que compõem o seu detalhamento com vistas a evitar a cotação de um item distinto. Além da necessidade de maior cuidado para a efetivação da pesquisa, uma sugestão relevante é que o núcleo de compras conte com o assessoramento da área requisitante para a cotação dos itens de maior dificuldade.

Na fase externa, os resultados indicam a necessidade de que sejam designados para a composição da equipe de apoio servidores com maior conhecimento sobre o objeto licitado. Sugere-se, para esse fim, a criação prévia de câmaras técnicas formadas por servidores especialistas nas diversas áreas de conhecimento. Após o mapeamento e identificação, tais

servidores integrarão as equipes de apoio dos pregões concernentes às suas especialidades. Assim, haveria melhor assessoramento ao pregoeiro na aceitação das propostas de licitações com objetos mais complexos.

Além disso, foram registradas reclamações diversas quanto às competências para a execução das atividades na operação do pregão. Nesse ponto, parece ser interessante a adoção pela universidade de uma matriz de responsabilidade que venha a detalhar as competências e atribuições específicas dos pregoeiros e da equipe que o auxilia. A utilização desse instrumento, além de dirimir dúvidas sobre as atribuições dos diversos atores atuantes nas licitações da universidade, teria a finalidade de gerar maior envolvimento dos servidores no processo, na medida em que formalizaria as suas competências e obrigações.

Por fim, a análise documental, bem como os dados coletados no questionário e entrevistas apontam para a necessidade de melhoria institucional com vistas a evitar a publicação de aviso de licitação com falhas no seu instrumento convocatório. Esse estudo demonstrou a recorrência de falhas que só são corrigidas com a alteração do termo de referência após a suspensão da licitação em decorrência de impugnação ao edital ou pedido de esclarecimento por parte dos licitantes. Esse resultado só será melhorado com o enfrentamento das falhas relacionadas à fase interna da licitação, notadamente daquelas que se relacionam com o termo de referência.

A presente pesquisa, com o mapeamento e análise das falhas dos pregões eletrônicos da universidade, abre espaço para estudos que tenham por intento a proposição de melhorias nos processos licitatórios da instituição. A identificação e exame das falhas que aqui se realiza permite que novos pesquisadores direcionem o seu olhar para a resolução dos problemas apontados. De todo modo, por tudo quanto foi estudado, já é possível sugerir as seguintes ações:

- a) Melhoria no planejamento de compras e contratações das unidades demandantes;
- b) Participação das unidades demandantes na pesquisa de preços dos itens mais complexos;
- c) Melhoria na fiscalização da pesquisa de preço e do termo de referência;
- d) Criação de câmaras técnicas formadas por servidores especialistas nos objetos licitados;
- e) Criação de uma matriz de responsabilidade que passe a integrar os processos licitatórios com a definição precisa das competências de cada sujeito participante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pregões eletrônicos são fundamentais para o desenvolvimento das atividades institucionais da UFBA na medida em que são a ferramenta primordial de compra e contratação dos bens e serviços que são utilizados pelas diversas unidades da universidade. Se a sua finalidade mais imediata é o desenvolvimento e manutenção das atividades administrativas e acadêmicas da instituição, na sua essência, o que se busca alcançar é o interesse da sociedade e a prestação eficiente de serviços públicos.

Desse modo, o estudo das falhas e vulnerabilidades dos pregões eletrônicos da Universidade Federal da Bahia tem por escopo a busca pela melhoria das suas compras e contratações. Nesse cenário, a presente pesquisa teve por objetivo a análise das falhas práticos-operacionais dos pregões eletrônicos da UFBA. Para tanto, identificou, por meio de questionário, as etapas licitatórias com maior recorrência de falhas na visão dos atores processuais, entrevistou os servidores envolvidos nas licitações da UFBA e analisou as principais falhas por eles apontadas, triangulou os dados colhidos e, por fim, analisou as republicações efetuadas nas licitações da universidade entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2019.

O pressuposto adotado nesse estudo foi confirmado. Demonstrou-se a falta de planejamento efetivo por parte das unidades demandantes, a falta de assessoramento adequado ao pregoeiro na análise das propostas, e a incidência de erros na pesquisa de preço, catalogação SIPAC e descrição dos itens no Termo de Referência. Os resultados da pesquisa apontaram para a percepção de que tais falhas impactam significativamente os resultados licitatórios da Universidade.

Em relação ao planejamento de compras, confirmou-se a percepção de que são requisitados itens que destoam das autênticas necessidades da unidade, bem como de sua realidade orçamentária. Demonstrou-se, ainda, a recorrência de aquisições com erros materiais. Em ambos os casos, as falhas repercutem na qualidade do termo de referência. A análise documental corroborou os dados colhidos e demonstrou que muitas falhas no termo de referência só são corrigidas após provocação externa (pedidos de esclarecimento ou impugnações ao edital).

Os resultados obtidos sinalizaram a existência de falhas na pesquisa de preço ocasionadas pela ausência de domínio técnico do servidor sobre o item que está sendo pesquisado. Ademais, a falta de conhecimento técnico sobre o objeto licitado também foi identificada como prejudicial à aceitação das propostas na fase externa do processo licitatório.

Evidenciou-se a recorrência de participação em equipes de apoio de servidores com pouco domínio sobre o bem ou serviço em disputa.

Após a análise e discussão dos resultados, foram feitas algumas propostas de ações com potencial de melhoramento dos processos e resultados. Sugeriu-se, de forma mais efetiva, a criação de câmaras técnicas divididas por áreas de conhecimento e integradas por servidores especialistas nos grupos de objetos licitados. Foi aconselhado também que nos pregões de natureza mais complexa haja participação das unidades demandantes na pesquisa de preços. Por fim, recomendou-se a criação de matriz de responsabilidade que venha a definir as competências dos inúmeros sujeitos participantes do processo licitatório.

A principal limitação desse estudo consiste na dificuldade de se relacionar concretamente as falhas prático-operacionais encontradas a resultados negativos efetivamente evidenciados nos processos licitatórios em que elas ocorreram. Para alcançar essa finalidade, seria necessário aumentar o escopo para que o estudo adentrasse em etapas posteriores à licitação, mais precisamente concernentes ao recebimento dos bens e serviços pela Administração e à execução contratual. De todo modo, com essa pesquisa abre-se a perspectiva para que novos estudos passem a tratar dessa dimensão.

Esse trabalho tem aptidão para contribuir com a melhoria das licitações da universidade. A identificação e o diagnóstico das falhas nos pregões da instituição lançam as bases para que haja avanços nos processos e em seus resultados. Igualmente, além das sugestões que são trazidas nessa pesquisa, a análise das falhas prático-operacionais e os resultados encontrados já permitem que outros estudos possam avançar em proposições para enfrentamento dos problemas em instituições diversas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.A.M de. **Função compras no setor público: fatores preponderantes para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos da base aérea de Natal**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal de Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21246/1/AlessandroAnibalMartinsDeAlmeida_DISSERT.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.
- BARADEL, E. M. **A tecnologia da informação em prol das compras públicas**. In: III Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa. São Paulo, 2008.
- BARBOSA, K. **Sistema brasileiro de registro de preços: Virtudes e vícios à luz da teoria econômica**. Texto para Discussão, n. 1757, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2012.
- BATISTA, F. F. **A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado**. 1999.
- BETIOL, L. S. *et al.* **Compra Sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. FGV, São Paulo, v. 1, p.1-75, 2012.
- BIAGE, V.S.M; CALADO, L.R. **Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis**. Revista eletrônica de Administração, v. 82, n. 3, p. 601-621; set./dez., 2015.
- BONA, C.P. **Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/16680/1/Caroline%20Pereira%20Bona%20-%20Preg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico%20e%20o%20Princ%C3%ADpio%20da%20Efici%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – **Cartilha: O que você pode fazer para comprar mais das Micro e Pequenas Empresas (MPE's)**, 2008.
- _____. **Comprasnet. Portal de compras do Governo Federal**. Gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2015. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: out. 2018
- _____. **Painel de Compras Governamentais**. [S. l.], 17 abr. 2019. Disponível em: <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldecopras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 1,094, de 23 de março de 1994.** Brasília: Presidência da República, 1994.

_____. **Decreto nº 5450, de 31 de maio de 2005.** Brasília: Presidência da República, 2005.

_____. **Decreto nº 7892, de 23 de janeiro de 2013.** Brasília: Presidência da República, 2013.

_____. Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. **Cadernos de Finanças Públicas.** Esaf, Brasília, v. 14, p.1-412, dez. 2014. Anual.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília: Presidência da República, 1993.

_____. **Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002.** Brasília: Presidência da República, 2002.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 23 de março de 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. **Compras Públicas e Desenvolvimento Local: Micro e Pequenas Empresas Locais nas Licitações de uma Universidade Pública Mineira.** Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019.

CUNHA, M.A. da S.; LE BOURLEGAT, C.A. **Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal.** Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 17, n. 3, p. 410-421, set. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122016000300410&lng=en&nrm=iso> Acesso em 13 de maio de 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

DURÃES, M.S.D. **Teoria dos Leilões: abordagem comparativa com ênfase nos leilões de títulos do Tesouro no Brasil e em outros países.** Brasília: ESAF, 1997

FARIA, E. R. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público.** 2009. 87 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

FARIA, E.R; FERREIRA, M.A.M; SANTOS, L.M; SILVEIRA, S.F.R. **Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico.** Revista de Administração Pública; vol. 44, n. 6, p. 1405-1428; 2010.

FARIA, F.B.C; LEITE, F.G. **A importância do projeto básico ou termo de referência bem elaborados no sucesso da contratação.** Coluna Jurídica JML. 2016.

FERNANDES, C.C.F. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n 2, p. 195-216, abr/jun 2005

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FROSSARD, L. B. M; CÂMARA, Leonor Moreira. Poder de compras da administração pública Federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. **Anpad**, Vitória, v. 4, p.1-16, nov. 2010

GASPARINI, D. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ª ed., São Paulo: Fórum, 2009.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HERRMANN, I. **Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho**. Anais do III SemeAd, São Paulo, SP, 1998.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. **Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público**. Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP), v.47, n.1, p. 124-139, 2012.

JOIA, L. A; ZAMOT, F. Leilões reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro: Análise de Indicadores de Desempenho a partir de um Estudo de Caso. **Anais do ENANPAD**, 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 18. ed. atual. e ampl. 2. tir. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2019.

_____, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6ª edição. Dialética, 2013.

LOBÃO, J.C.S. **A influência do contexto organizacional no desempenho das compras públicas na UFBA**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18564/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20JOSIANE%20LOB%C3%83O.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

MAHMOOD, S. A. I. Public procurement and corruption in Bangladesh confronting the challenges and opportunities. **Journal of public administration and policy research**. v. 2, p. 103-111, dez, 2010.

MANZINI, E.J. **Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em programa de pós-graduação em educação**. Revista Percurso, Maringá, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012.

MARCONI, M de A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Editora

Malheiros, 2001.

_____, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14^a ed., 2006. São Paulo: Malheiros.

MENEZES, R.A; SILVA, R.B; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.11, n.3, p.11-33, 2007.

MINAYO, M. C. S. (Org.). (2011). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. Ed. Rio de Janeiro: Vozes.

MOORE, M.H. **Creating public value: strategic management in government**. Boston: Harvard University Press, 1995.

MORAES, A. de. Direito constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MOREIRA, H; CALEFFE, L.G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. RJ:DP&A, 2006.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 208f, 2010.

OECD. Government at a Glance. **Oecd**, [s.l.], p.1-198, 2013. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/22214399>.

PALMIERI, M. R. **Pregão: Aspectos Práticos**. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/424/o-pregao>> Acesso em: 26 de março de 2018.

PIMENTA, C. C. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Brasília: ENAP, 1998.

PINTO, S.L. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. **Revista Informática Pública**, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.

POLIT, D. F.; HUNGLER, B. P. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem**. 3. ed., Porto Alegre, Artes Médicas, 1995. 391p.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2^a ed. Universidade Feevale – Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: Acessado em: 02/05/2019.

RIBEIRO, C.G; JUNIOR, E.I. **Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro**. Cad. Fin. Públ., Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014.

ROCHA, L.C; GOMES, C.P de B. **O Princípio da eficiência no sistema de registro de preços em licitação pública**. 2017. Dissertação (Direito), Centro Universitário Toledo. Disponível em: <https://servicos.toledo.br/repositorio/handle/7574/346>. Acesso em: 02 de março de 2018.

SÁ, A.G. Barroso de. **Licitações públicas com o uso da tecnologia da informação: um estudo sobre a eficiência do pregão eletrônico nas aquisições do instituto federal do sertão pernambucano.** 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/27904/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Antonio%20Gomes%20Barroso%20de%20S%C3%A1.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

SAMPAIO, A. H. **Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na FIOCRUZ/BA.** 2012. 77 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTANA, J. E. **Pregão presencial e eletrônico.** 2ª ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SANTOS, F.J. dos. **Pregão eletrônico como ferramenta de eficiência administrativa: um estudo no Instituto Federal de Pernambuco – Campus Recife.** 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10497/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FINAL%20-%20CORRE%C3%87%C3%95ES%20AP%C3%93S%20DEFESA.PAPEL%20A4_France-2.pdf

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão.** 1. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCHMIDT, F.H; ASSIS L.R.S. O Estado Como Cliente: Características das Firms Industriais Fornecedoras do Governo, em 17º **Boletim Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, IPEA. 2011.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública: a lei complementar nº 123/2006, sua implementação.** 2008. 180 f. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SILVA, A.A.; FERREIRA R.T. **Pregões eletrônicos realizados pela prefeitura municipal de Fortaleza em 2006: um ensaio econométrico.** Fortaleza, 2007. Prêmio Sefin de Finanças Municipais.

SILVA, A.C.C da. **Desempenho do Sistema de Registro de Preços nas licitações praticadas pelo Poder Executivo do Distrito Federal.** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – PROFIAP da Universidade Federal de Goiás. 2016.

SOUZA, E.J. de. **O princípio da eficiência como instrumento de controle dos procedimentos licitatórios do Tribunal Regional eleitoral de Pernambuco (TRE/PE): paradigmas para sua aferição.** Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso Brasileiro.** Brasília, DF: IPEA, 2014.

THAI, K.V. (2001), Public Procurement Re-examined, **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50.

TORRES, R.C.L. de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 2ª ed, Juspodivm, 2009.

TURCHI, L.M. Qualidade total: afinal de que estamos falando? **IPEA**, Texto para discussão n.459, Brasília, 1997.

UYARRA; FLANAGAN, K. Understanding the innovation impacts of public procurement. *European planning studies*, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010.

VASCONCELLOS, F. **Licitação Pública: análise dos aspectos relevantes do pregão**. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/viewFile/4566/3436>> Acessado em: 12/03/2019

VARESCHINI, J.M.L. **Licitações públicas**. Coleção JML Consultoria. 2 ed. Curitiba: JML, 2013.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA Processos Licitatórios da UFBA

Este estudo integra uma pesquisa de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Processos Licitatórios, orientada pela Prof^a. Dr^a. Doraliza Monteiro e desenvolvida pelo mestrando Cainã Almeida Dias. Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Asseguramos a preservação dos dados coletados e o seu uso para fins exclusivamente acadêmicos. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa indicamos nossos contatos ao final do questionário.

PARTE I - Perfil pessoal e profissional

Gênero

- Masculino
- Feminino

Idade

Sua resposta

Maior grau de instrução formal concluído

- 2º grau
- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Outro:

Especifique o curso de Graduação, Especialização, Mestrado ou Doutorado relativo ao maior grau de instrução formal concluído.

Sua resposta

Qual o cargo e a função que ocupa na UFBA?

Sua resposta

Qual a principal atividade que desempenha na UFBA?

Sua resposta

Tempo de experiência profissional (em anos).

Sua resposta

Tempo de trabalho na UFBA (em anos).

Sua resposta

PRÓXIMA

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA Processos Licitatórios da UFBA

Parte II - Processos licitatórios da UFBA

Abaixo estão descritas assertivas relacionadas aos processos licitatórios da UFBA. Em nenhuma delas há respostas certas ou erradas. Existe apenas espaço para manifestação de opinião. Em cada questão, deve ser indicado o grau de recorrência dos eventos citados, baseando-se fundamentalmente nas experiências e nos conhecimentos adquiridos no processo de trabalho, levando em consideração as escalas abaixo:

1. Nunca
2. Raramente
3. Às vezes
4. Frequentemente
5. Sempre

PARTE III Fase de Planejamento

Nessa seção, as perguntas dizem respeito à fase de planejamento da compra/contratação, que inclui a realização da pesquisa de preços, elaboração de termo de referência, confecção de edital, bem como a inclusão de todos os documentos que devam integrar o processo.

1. A unidade demandante requisita um item no SIPAC que não corresponde ao que ele desejaria adquirir.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

2. Consta no processo pesquisa de preço de mercado cuja descrição não corresponde com exatidão ao item desejado.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

3. Há fiscalização quanto ao preço da pesquisa cotada pelos fornecedores.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

4. A descrição do item no termo de referência não tem aptidão para definir com exatidão as características do objeto que se deseja adquirir (descrição incompleta, insuficiente ou dúbia).

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

5. A sua unidade precisa corrigir no processo falhas/lacunas oriundas da atuação dos setores/unidades antecedentes.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

6. Há controle e fiscalização dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

7. Há efetivo cumprimento dos procedimentos legais e institucionais atinentes à fase de planejamento da compra/contratação.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

8. O termo de referência apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

9. O edital apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

10. A planilha de formação de custos apresenta omissões, contradições ou quaisquer falhas que possam afetar negativamente o resultado da licitação.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

PARTE II.II - Fase externa

Nessa seção as perguntas dizem respeito à fase externa da licitação que tem início com a publicação do aviso de abertura das propostas e se encerra com a homologação.

11. Há falhas na publicação do aviso de abertura das propostas no Diário Oficial e Jornal de grande circulação (informações erradas, documentos não transferidos, transferência incompleta, etc.)

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

12. Há suspensão da licitação em virtude de pedido de esclarecimento ou impugnação ao edital.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

13. Há alterações no edital ou em seus anexos em virtude do pedido de esclarecimento ou impugnação acima mencionado.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

14. A equipe de apoio encaminha as respostas ao pedido de esclarecimento ou impugnações ao edital com a brevidade necessária.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

15. A equipe de apoio assessora o pregoeiro na sessão pública efetuando a aceitação das propostas com a brevidade necessária.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

16. São aceitas propostas que não correspondem com exatidão às características apresentadas no termo de referência.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

17. São habilitados licitantes que não cumprem todos os requisitos de habilitação necessários.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

18. A comunicação entre pregoeiro e equipe de apoio ocorre de maneira colaborativa.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

19. A comunicação entre pregoeiro e equipe de apoio ocorre de maneira célere e eficaz.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

20. A equipe de apoio é composta por servidores com conhecimento técnico sobre os itens que se deseja contratar.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

21. Os servidores envolvidos no processo licitatório possuem conhecimento técnico suficiente sobre as normas e práticas do processo licitatório.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

22. Os servidores envolvidos no processo licitatório possuem conhecimento técnico sobre o objeto do processo licitatório.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

VOLTAR

PRÓXIMA

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA Processos Licitatórios da UFBA

PARTE III - Percepção de valorização institucional e comprometimento pessoal

Nessa fase, busca-se analisar a percepção de valorização institucional dada a atividade exercitada, bem como o grau de comprometimento dos servidores, terceirizados e estagiários envolvidos no processo licitatório.

23. O SIPAC está apto a auxiliar adequadamente a execução das atividades licitatórias.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

24. A comunicação entre SIPAC e Comprasnet favorece a execução das atividades dos servidores envolvidos no processo licitatório.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

25. A formação profissional dos servidores tem aderência à execução das atividades.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

26. Os servidores envolvidos no processo licitatório têm efetivo comprometimento com o seu resultado.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

27. Os servidores envolvidos no processo têm a real percepção da relevância de suas atividades.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

28. A instituição reconhece a relevância das atividades exercidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

29. A instituição busca capacitar os servidores envolvidos no processo licitatório.

- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
- Sempre

VOLTAR

ENVIAR

APÊNDICE B - ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - NGL

Este estudo integra uma pesquisa de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Processos Licitatórios, orientada pela Prof^a. Dr^a. Doraliza Monteiro e desenvolvida pelo mestrando Cainã Almeida Dias.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Asseguramos a preservação dos dados coletados e o seu uso para fins exclusivamente acadêmicos.

Data: _____ de _____ de 2018.

Abaixo são apresentadas algumas **questões relacionadas aos processos licitatórios** da UFBA. É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Parte 1 - Apresentação das atividades do entrevistado

1 - Você pode descrever quais são as atividades executadas pelo Núcleo de Licitações nos processos licitatórios da UFBA?

PARTE 2.1 - Pesquisa de Preços, Elaboração de Termo de Referência e fase de IRP

2 - O Núcleo de Licitações lida durante a elaboração do edital e na fase externa da licitação com o resultado da atuação das unidades anteriores no fluxo do procedimento licitatório. Nesse sentido, você considera que acontecem falhas na catalogação (SIPAC) dos materiais/serviços, gestão do catálogo ou requisição de itens pela unidade demandante? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

3 - No mesmo sentido, você considera que acontecem falhas na realização de pesquisa de preço, elaboração do Termo de Referência ou divulgação de IRP? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.2 - Elaboração de Edital e Publicação do Aviso de Licitação.

4 - Você considera que acontecem falhas na elaboração do edital da licitação? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

5 - Você considera que acontecem falhas na publicação do aviso de licitação? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.3 – Fase externa da licitação

6 - Na fase externa da licitação, servidores das unidades atuam como membros da equipe de apoio ao pregoeiro no julgamento dos pregões. Como funciona essa atuação? Os servidores são selecionados para integrar a equipe de apoio por qual critério? Você concorda com esse critério? O servidor selecionado para a composição da equipe de apoio tem conhecimento técnico sobre os itens que compõem o objeto da licitação? Em caso negativo, como são julgadas as propostas?

7 - Você acredita que acontecem falhas no julgamento das propostas? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

8 - Você considera que acontecem falhas na atuação do pregoeiro na operação do processo licitatório? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação?

PARTE 3 - Procedimentos legalmente previstos e institucionalmente mapeados

9 - Há procedimentos institucionalmente mapeados para a execução das atividades licitatórias na universidade? Em caso positivo, você considera que tais procedimentos são conhecidos pelas unidades que participam dos processos licitatórios? Ainda em caso positivo, os procedimentos são atendidos? Há controle e fiscalização relativos ao atendimento desses procedimentos?

10 - Os servidores envolvidos nos processos licitatórios conhecem as normas constitucionais, legais e infralegais relativas aos processos licitatórios? Em caso positivo, tais normas são obedecidas? Há checklist ou outro meio de controle para a verificação do atendimento aos procedimentos legalmente previstos?

Parte 4 - Considerações do entrevistado

11 - Nesse momento, gostaria que pontuasse livremente (sem se limitar necessariamente ao que já foi sinalizado) sobre quais são as principais falhas que você verifica nos processos licitatórios e como melhorá-los.

12 - Há mais alguma consideração que gostaria de fazer?

CONTATOS

Orientadora: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza.monteiro@ufrb.edu.br);
 Mestrando: Cainã Almeida Dias Tel: (71) 99283-0667 (caina.almeida@ufba.br)
 Universidade Federal da Bahia (UFBA)
 Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)
 Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela - Telefone (71) 3283-7309
 Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - NGC

Este estudo integra uma pesquisa de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Processos Licitatórios, orientada pela Prof^a. Dr^a. Doraliza Monteiro e desenvolvida pelo mestrando Cainã Almeida Dias.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Asseguramos a preservação dos dados coletados e o seu uso para fins exclusivamente acadêmicos.

Data: _____ de _____ de 2018.

Abaixo são apresentadas algumas **questões relacionadas aos processos licitatórios** da UFBA. É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Parte 1 - Apresentação das atividades do entrevistado

1 - Você pode descrever quais são as atividades executadas pelo Núcleo de Compras nos processos licitatórios da UFBA?

PARTE 2.1 - Catalogação e Requisição de itens para licitação

2- Você considera que há falhas na catalogação dos itens no SIPAC ou na gestão do catálogo? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

3 - Você considera que acontecem falhas na fase de requisição dos itens pela unidade demandante? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.2 - Pesquisa de Preços, Elaboração de Termo de Referência e fase de IRP

4 - Dentre as atividades exercidas pelo Núcleo de Compras na fase interna da licitação, quais são as que costumam apresentar maiores dificuldades? Que tipo de dificuldades?

5 - Você acredita que acontecem falhas na realização de pesquisa de preço? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

6 - Você acredita que acontecem falhas na elaboração do Termo de Referência? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

7 - Você acredita que acontecem falhas nas fases relativas à IRP? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.3 – Elaboração de Edital e fase externa da licitação

8 - Você acredita que acontecem falhas na elaboração dos editais ou publicação da licitação? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

9 - Na fase externa da licitação, servidores do Núcleo de Compras frequentemente atuam como membros da equipe de apoio ao pregoeiro no julgamento dos pregões. Como funciona essa atuação? Os servidores são selecionados para integrar a equipe de apoio por qual critério? Você concorda com esse critério? O servidor selecionado para a composição da equipe de apoio tem conhecimento técnico sobre os itens que compõem o objeto da licitação? Em caso negativo, como são julgadas as propostas?

10 - Você acredita que acontecem falhas no julgamento das propostas? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 3 - Procedimentos legalmente previstos e institucionalmente mapeados

11 - Há procedimentos institucionalmente mapeados para a execução das atividades licitatórias na universidade? Em caso positivo, você considera que tais procedimentos são conhecidos pelas unidades que participam dos processos licitatórios? Ainda em caso positivo, os procedimentos são atendidos? Há controle e fiscalização relativos ao atendimento desses procedimentos?

12 - Os servidores envolvidos nos processos licitatórios conhecem as normas constitucionais, legais e infralegais relativas aos processos licitatórios? Em caso positivo, tais normas são obedecidas? Há checklist ou outro meio de controle para a verificação do atendimento aos procedimentos legalmente previstos?

Parte 4 - Considerações do entrevistado

13 - Nesse momento, gostaria que pontuasse livremente (sem se limitar necessariamente ao que já foi sinalizado) sobre quais são as principais falhas que você verifica nos processos licitatórios e como melhorá-los.

14 - Há mais alguma consideração que gostaria de fazer?

CONTATOS

Orientadora: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza.monteiro@ufrb.edu.br);

Mestrando: Cainã Almeida Dias Tel: (71) 99283-0667 (caina.almeida@ufba.br)

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela - Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - UNIDADE DEMANDANTE

Este estudo integra uma pesquisa de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Processos Licitatórios, orientada pela Prof^a. Dr^a. Doraliza Monteiro e desenvolvida pelo mestrando Cainã Almeida Dias.

Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento. Asseguramos a preservação dos dados coletados e o seu uso para fins exclusivamente acadêmicos.

Data: _____ de _____ de 2018.

Abaixo são apresentadas algumas **questões relacionadas aos processos licitatórios** da UFBA. É muito importante sua percepção em relação aos aspectos mencionados. Por isso, contamos com sua descrição criteriosa e aprofundada em relação às questões indicadas abaixo.

Parte 1 - Apresentação das atividades do entrevistado

1 - Você pode descrever quais são as atividades executadas por sua unidade nos processos licitatórios da UFBA?

PARTE 2.1 - Catalogação e Requisição de itens para licitação

2- Você considera que há falhas na catalogação dos itens no SIPAC ou na gestão do catálogo? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

3 - Você considera que acontecem falhas na fase de requisição dos itens por sua unidade? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.2 - Pesquisa de Preços, Elaboração de Termo de Referência e fase de IRP

4 - Dentre as atividades exercidas pela sua unidade na fase interna da licitação, quais são as que costumam apresentar maiores dificuldades? Que tipo de dificuldades?

5 - Você acredita que acontecem falhas na realização de pesquisa de preço? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

6 - Você acredita que acontecem falhas na elaboração do Termo de Referência? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 2.3 –Fase externa da licitação

7 - Na fase externa da licitação, servidores da sua unidade frequentemente atuam como membros da equipe de apoio ao pregoeiro no julgamento dos pregões. Como funciona essa

atuação? Os servidores são selecionados para integrar a equipe de apoio por qual critério? Você concorda com esse critério? O servidor selecionado para a composição da equipe de apoio tem conhecimento técnico sobre os itens que compõem o objeto da licitação? Em caso negativo, como são julgadas as propostas?

8 - Você acredita que acontecem falhas no julgamento das propostas? Em caso positivo, quais? Essas falhas são relevantes para o resultado da licitação? Por quê? Como evitá-las?

PARTE 3 - Procedimentos legalmente previstos e institucionalmente mapeados

9 - Há procedimentos institucionalmente mapeados para a execução das atividades licitatórias na universidade? Em caso positivo, você considera que tais procedimentos são conhecidos pelas unidades que participam dos processos licitatórios? Ainda em caso positivo, os procedimentos são atendidos? Há controle e fiscalização relativos ao atendimento desses procedimentos?

10 - Os servidores envolvidos nos processos licitatórios conhecem as normas constitucionais, legais e infralegais relativas aos processos licitatórios? Em caso positivo, tais normas são obedecidas? Há checklist ou outro meio de controle para a verificação do atendimento aos procedimentos legalmente previstos?

Parte 4 - Considerações do entrevistado

11 - Nesse momento, gostaria que pontuasse livremente (sem se limitar necessariamente ao que já foi sinalizado) sobre quais são as principais falhas que você verifica nos processos licitatórios e como melhorá-los.

12 - Há mais alguma consideração que gostaria de fazer?

CONTATOS

Orientadora: Doraliza A. Abranches Monteiro (doraliza.monteiro@ufrb.edu.br);

Mestrando: Cainã Almeida Dias Tel: (71) 99283-0667 (caina.almeida@ufba.br)

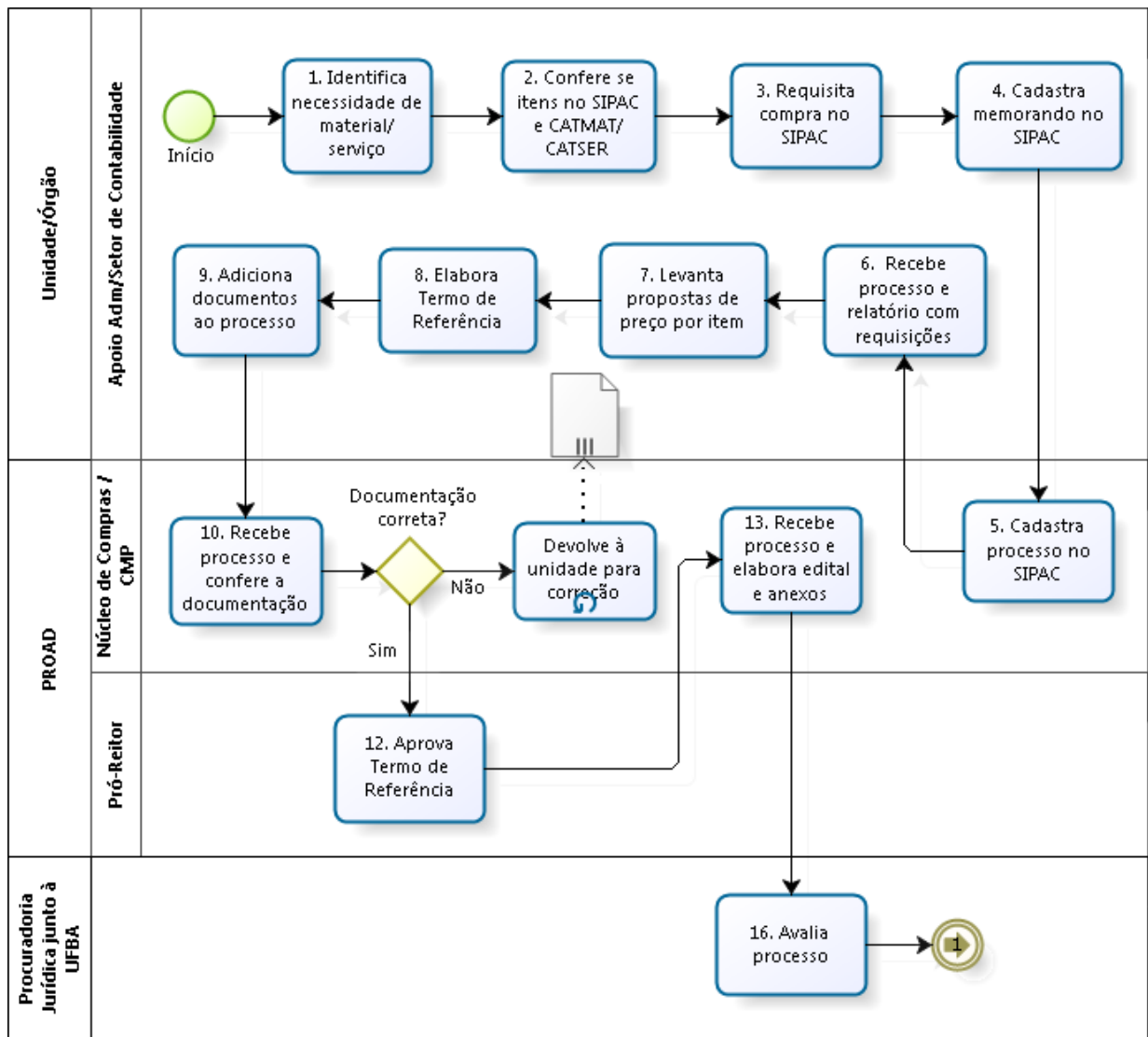
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

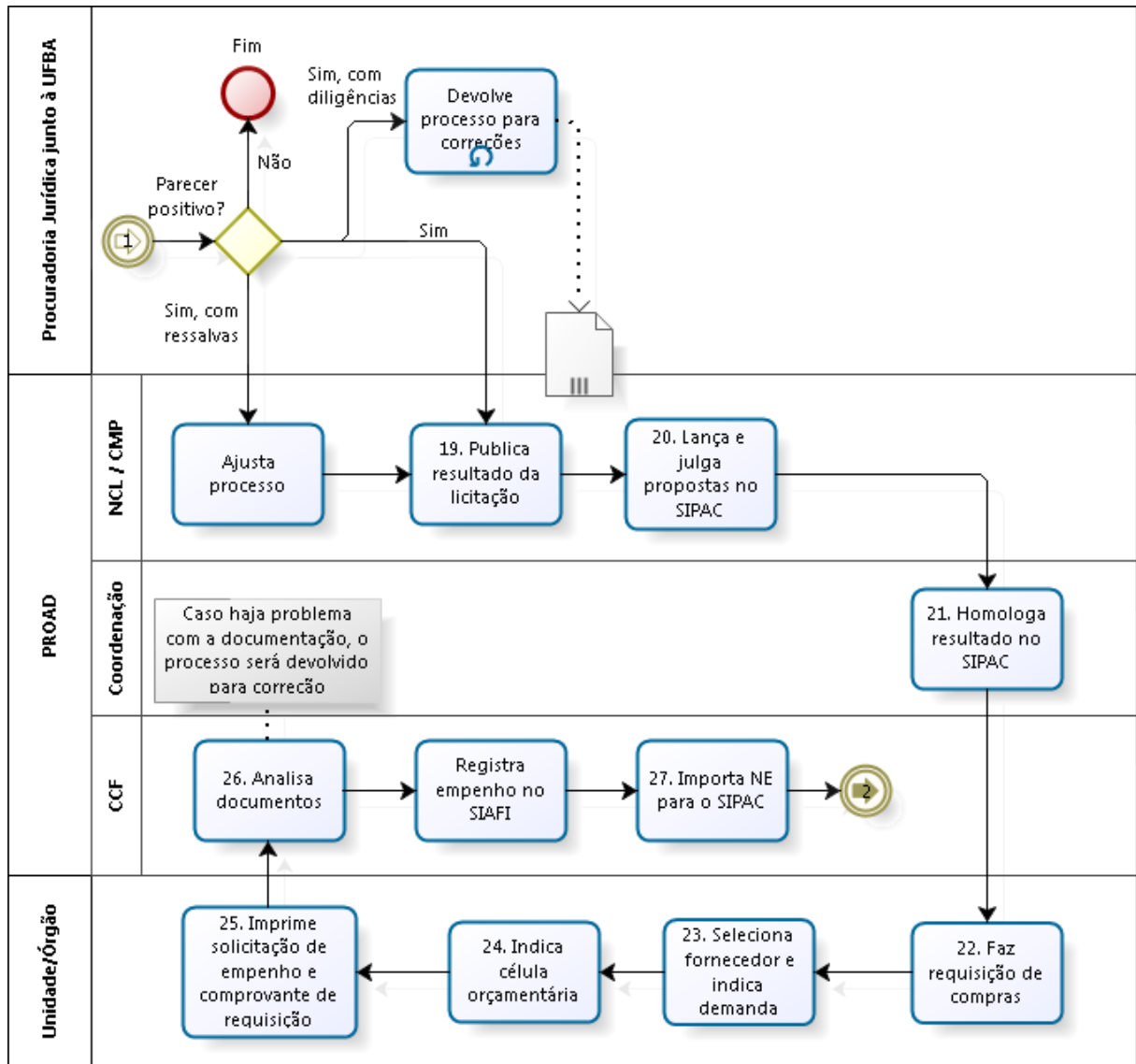
Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)

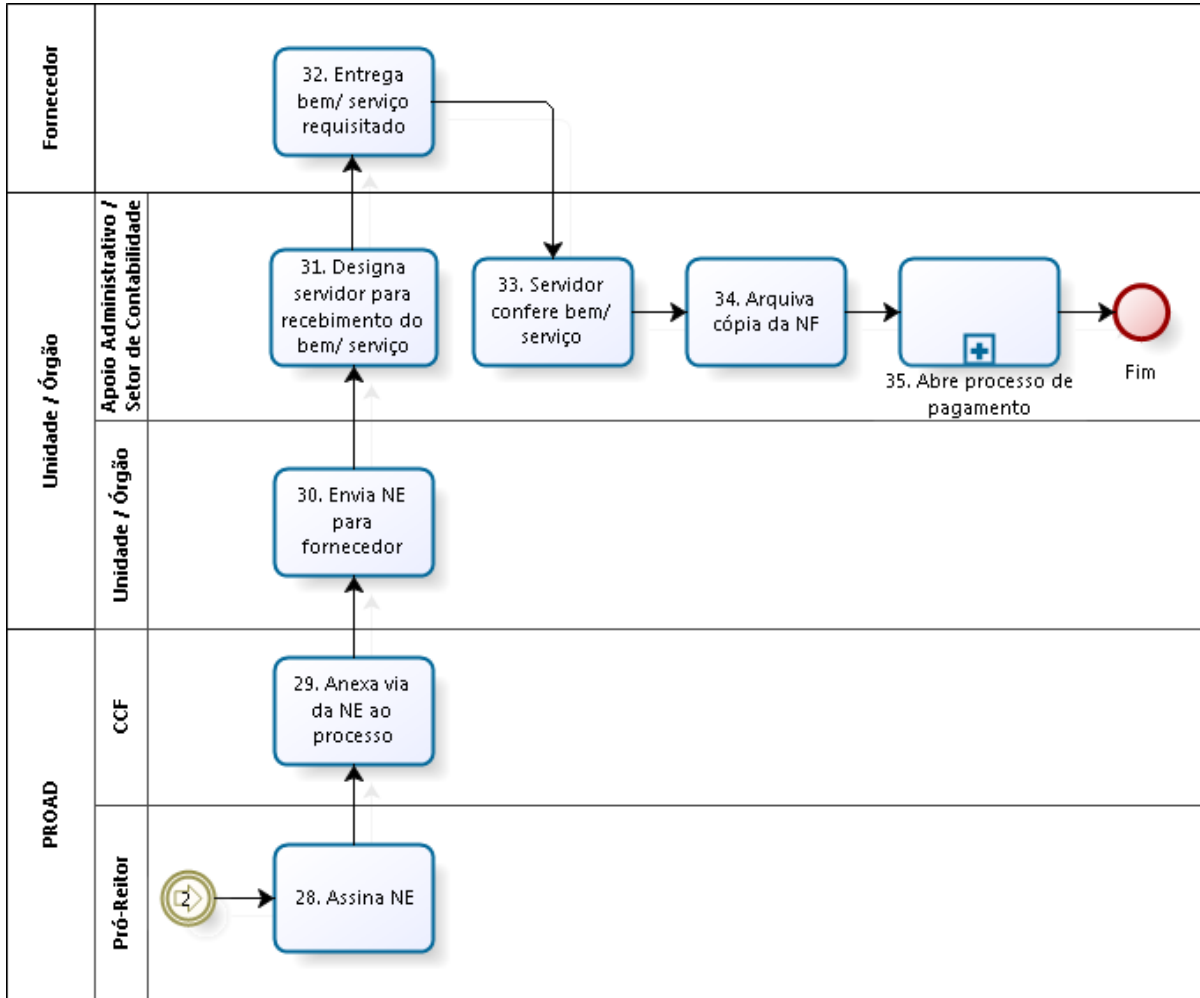
Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela - Telefone (71) 3283-7309

Salvador, Bahia - Brasil - CEP: 40110-903

ANEXO A – Fluxograma de Compra por Registro de Preços: Materiais de Uso Específico







ANEXO B – Fluxograma de Compra por Registro de Preços: Material de Uso Comum

